

CAI


FN

-76W36



3 1761 1155377 8





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553778>



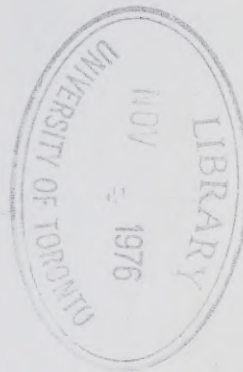




# White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation

Government  
Publications

Proposals issued on behalf  
of the Government of Canada by  
The Honourable Donald S. Macdonald  
Minister of Finance  
August, 1976





White Paper on the  
Revision of Canadian  
Banking Legislation

Published by the  
Minister of Supply and Services Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0S6  
1976

© Minister of Supply and Services Canada 1976

Cat. No.: F2-38/1976  
ISBN 0-662-00195-8



## Contents

7	Introduction
8	Some Background Considerations
8	The Role of the Chartered Banks
8	Banks and Near-Banks
14	Affiliates of Foreign Banks
15	Competition within the Financial System
17	Proposals
17	A Canadian Payments System
17	Background
18	Canadian Payments Association Act
20	Reserve Requirements
21	Entry into Banking
21	Background
22	Proposals
23	Foreign Banks
23	Background
25	Assessment
26	Objectives
26	Proposals
28	Conditions of Incorporation
29	Bank Business Powers and Regulations
29	Background
30	Financial Leasing of Equipment
31	Factoring
31	Residential Mortgages
32	Data Processing
34	Securities
35	Trust and Quasi-Trust Activities
36	Mutual Funds
36	RRSPs and RHOSPs
37	REITs and MICs
37	Portfolio Management
37	Bank Investments in Canadian Corporations
38	Banking Operations
39	Other Financial Activities
39	Non-Financial Business
40	Extension of Credit against Security
40	Non-banking Activities of Special Social or Economic Benefit



41	Bank Corporate Powers and Regulations
41	Background
41	Canada Business Corporation Act
41	Methods of Financing
43	Financial Disclosures
43	Loans to Directors
44	Appointment of Bank Auditors
44	Limitation on Holdings of Bank Shares
45	Adequacy of Capital and Liquidity
45	Borrowers and Depositors Protection
45	Combines Investigation Act
47	Summary



## Introduction

The British North America Act gives the federal Parliament exclusive power to regulate banking, currency and payments in Canada. Banks may thus only be incorporated under the exclusive authority of the federal Parliament. The Bank Act confers on the Canadian chartered banks their powers, and subjects them to all the restrictions and obligations contained in it.

The authority of the chartered banks to operate is subject to renewal every ten years. This traditional requirement of the Act provides an opportunity toward the end of each decennial period for a review and revision by Parliament of banking legislation in light of economic and other developments affecting the financial system and the role in it of the chartered banks. This regular and comprehensive review has served well in progressively updating relevant law and has contributed to the fact that Canada has a banking system widely respected for its soundness and effectiveness.

The current decennial period terminates June 30, 1977, and the government will be proposing revised legislation to Parliament.

Prior to the last decennial revision of the Bank Act in 1967, the government established the Royal Commission on Banking and Finance, chaired by the late Honourable Dana H. Porter. The report of this Porter Commission, published in 1964, is the most comprehensive analysis to date of the Canadian financial system, its markets and institutions; its basic findings continue to be relevant.

In the current review the government has undertaken to provide opportunities for the widest possible discussion and presentation of proposals for improving the banking legislation. In September 1974, the Minister of Finance invited all who wished to contribute to formulate their views and submit briefs by the fall of 1975. It was indicated that subsequently there would be a period of time for interested parties to review the government's proposals before legislative action was taken by Parliament. In light of the briefs received and its own studies, the government has formulated its proposals.

This White Paper is being issued at this time to outline those proposals of general interest and to invite consideration and discussion of them prior to the introduction of legislation. So that they can be fully considered by the government, comments and suggestions on the proposals should be submitted to the Minister of Finance as soon as possible. Further, having in mind the need for Parliament to consider the proposed legislation before the expiry of the current legislation, all submissions should be received by October 15, 1976. The government will propose that the legislation be considered by the appropriate committees of the House of Commons and the Senate.



## **Some Background Considerations**

### **The Role of the Chartered Banks**

In granting to the federal government exclusive jurisdiction over currency and coinage, bills of exchange and promissory notes, legal tender, banking and incorporation of banks and savings banks, and the issue of paper money, the Fathers of Confederation established the basis for the development and maintenance of a national financial system. A common currency and means of payment and a standard set of rules and practices permitting the free flow of funds are essential to the economic unity of the nation. An effective national system cannot be restricted by special barriers resulting from differences in rules and regulations or from the uncertainties to which a variety of standards of solvency and supervision give rise.

Put briefly, the economic purpose of the financial system is to contribute to the nation's productivity that arises from specialization and trade by providing the fundamental system for making payments and the basic means whereby savers may accumulate their savings and put them at the disposal of those who require funds to finance consumption, production or capital investments. The chartered bank structure, as it has developed over the years, plays a major and central role in the operations of this financial system on a national basis. By and large, the banks provide the payments mechanism throughout the country and for international exchanges; they perform a major function in the process of intermediation between savers and investors on a national scale and in the provision of financial services on a common standard in all parts of the country; and they are key in the implementation of national policies vital to the monetary and financial health of the system.

### **Banks and Near-Banks**

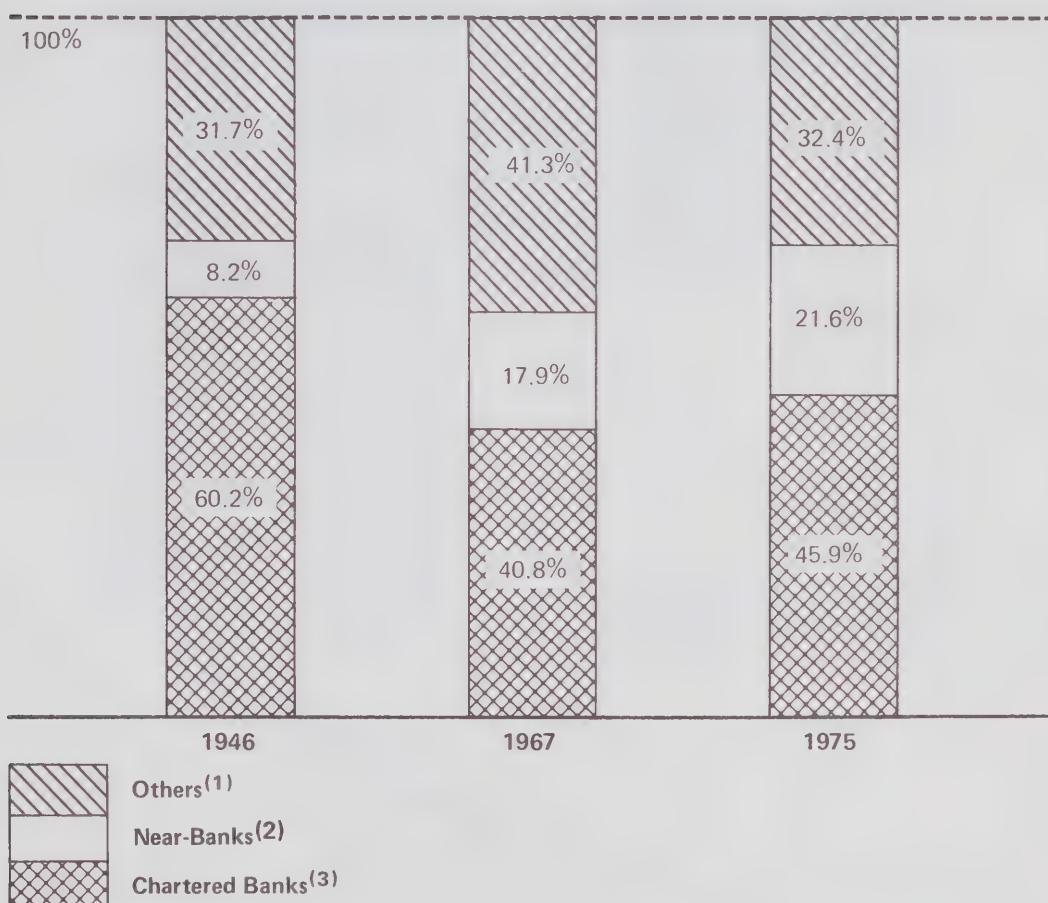
While there are sound and compelling reasons for maintaining these fundamental and national roles of the chartered banks, the financial system and its markets are increasingly being broadened and strengthened by other forms of financial institutions. Many of these are more local in the areas and markets in which they operate and more specialized in the services they provide, complementing and competing with the banks. Increasingly, institutions other than banks accept deposits from the public and provide the payment service whereby deposits may be transferred by cheque or similar order. More and more, in the process of financial intermediation, the banks and other institutions are competing in the provision of broader ranges of services both to savers and to borrowers.

A dramatic development in the financial system during the postwar period has been the increase in the relative importance of the near-banks. These are financial institutions which accept deposits from the public, but which are not chartered under the Bank Act, and include principally trust companies, mortgage loan companies, credit unions and caisses populaires. In the 1946 to 1975 period, the near-banks increased their share of Canadian dollar assets of major financial institutions from 8 per cent to 22 per cent and of all deposit-accepting institutions from 12 per cent to 32 per cent.



These increases have been associated with increasing demands for mortgage and consumer financing, reflecting the growing wealth of the personal sector. More recently, the banks and near-banks have benefited from an increase in the importance of financial intermediation, as individuals have chosen to place a higher proportion of their savings with financial institutions rather than directly in the stock or bond markets. The growth of contractual savings institutions, mainly life insurance companies and pension funds, has been slower. Chart I illustrates these postwar changes.

**Chart I**  
**The Canadian Financial System**  
**Relative Size of Institutions**



(1) Others include life insurance companies, trustee pension funds, sales finance and consumer loan companies and Canadian financial institutions affiliated with foreign banks. Assets of Canadian financial institutions affiliated with foreign banks are only included in 1975. Assets of life insurance companies and trustee pension funds have been estimated for 1975.

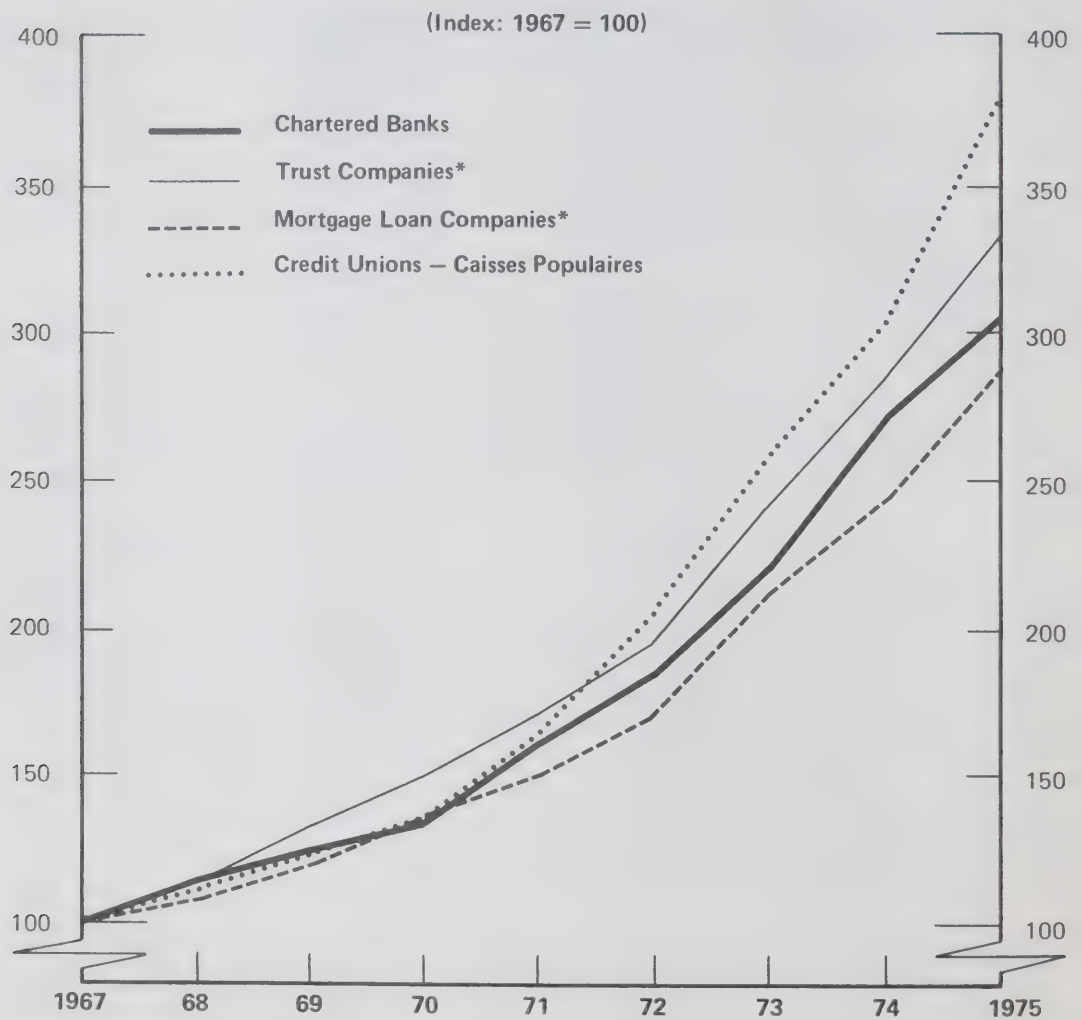
(2) Near-banks include trust and mortgage loan companies, local credit unions – *caisses populaires* and Quebec savings banks.

(3) Refers to Canadian dollar assets.

Note: Rounding may result in components not adding to 100 per cent.

The removal in 1967 of certain restraints, and particularly the 6 per cent interest rate ceiling on loans of the chartered banks, enabled the banks to expand at a rate more comparable to that of other deposit-accepting institutions. Even through this period, however, as shown in Chart II, the asset growth of trust companies, credit unions and caisses populaires exceeded the chartered banks. Mortgage loan companies grew at a slower pace.

**Chart II**  
**Growth of Selected Deposit Taking Institutions**  
**Total Canadian Dollar Assets**

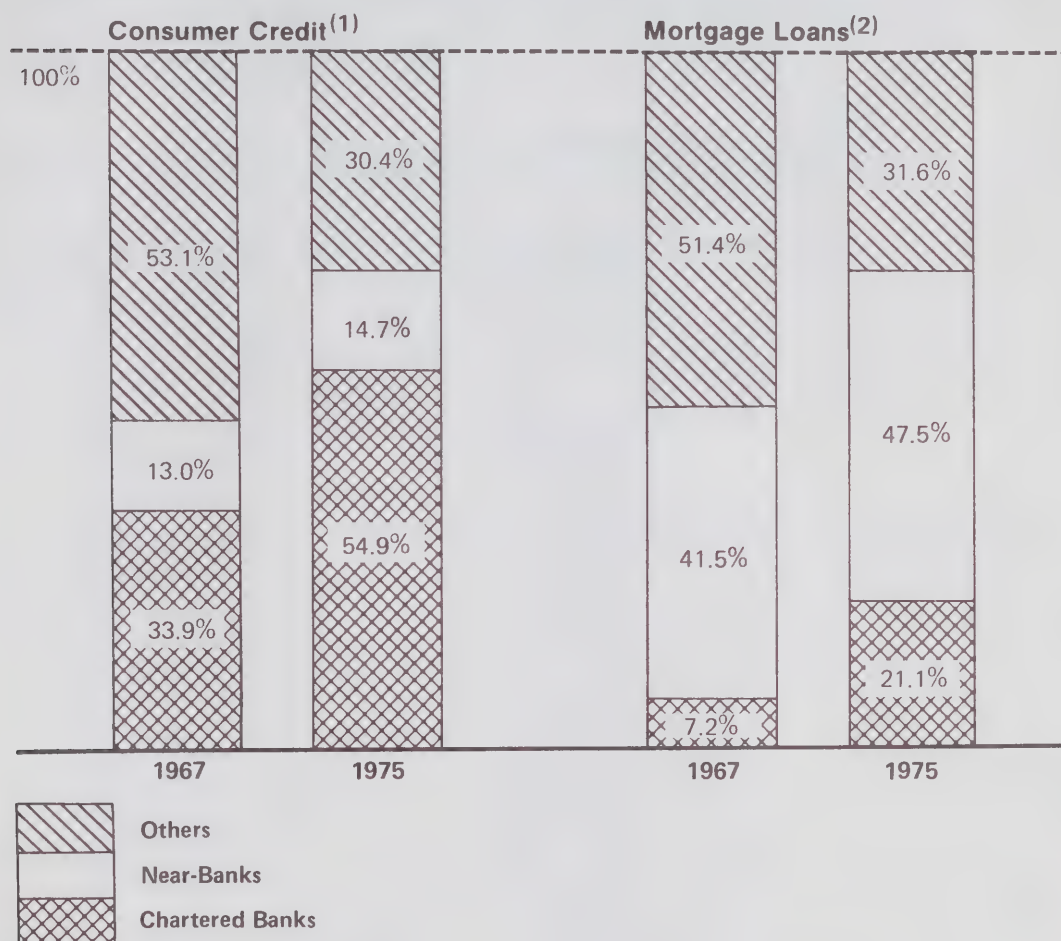


\*Includes small amounts of foreign assets



The relative improvement since 1967 in the banks' position reflects mainly their activity in the consumer and mortgage credit sectors, as shown in Chart III.

**Chart III**  
**Distribution of Selected Assets\***  
**Among Financial Institutions**



(1) For consumer credit, others include life insurance companies, sales finance and consumer loan companies and retail dealers. Near-banks are defined in Chart I.

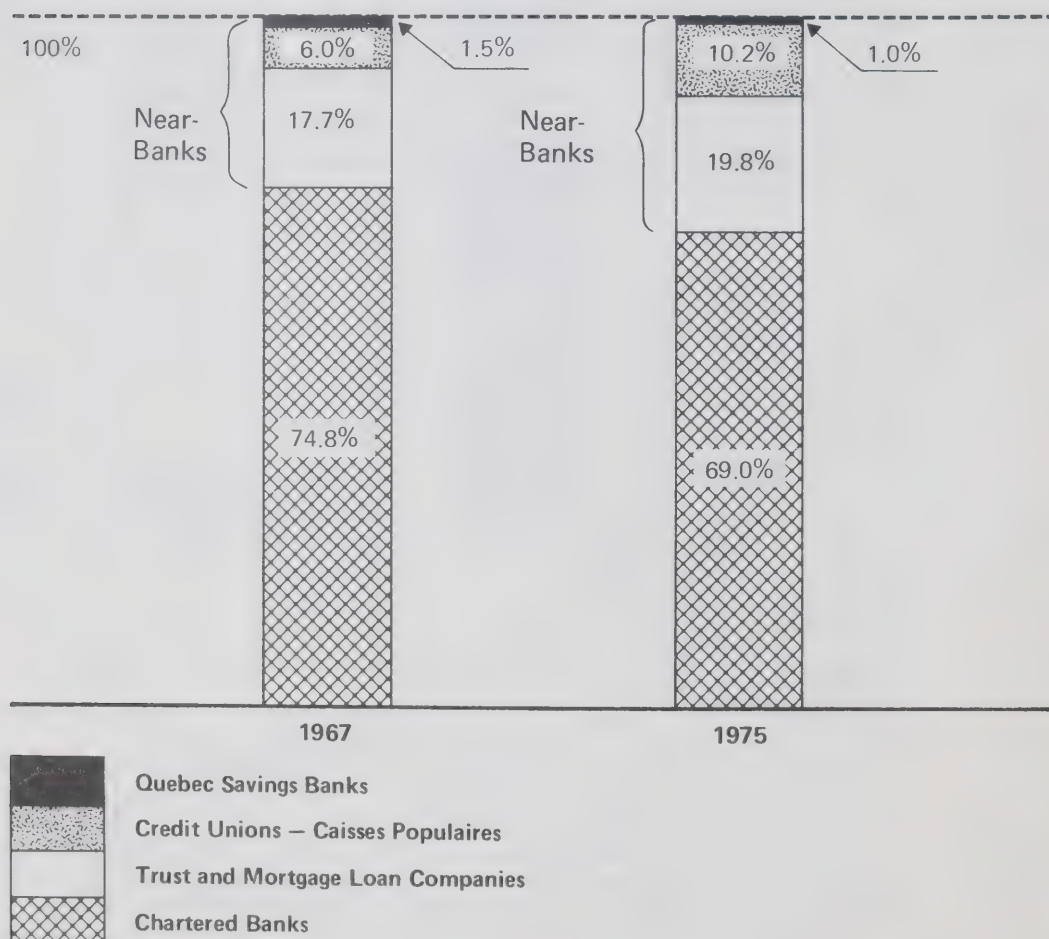
(2) For mortgage loans, which include residential and non-residential lending, others include life insurance companies, trustee pension funds, sales finance and consumer loan companies, real estate investment trusts, mutual funds, fire and casualty insurance companies and investment dealers. The mortgage loan data for 1975 include estimates. The chartered bank figures for mortgage loans include the activities of their mortgage loan company subsidiaries.

\* Both assets are calculated on an average of quarters basis

Note: Rounding may result in components not adding to 100 per cent.

At the end of 1975 outstanding consumer credit accounted for about 19 per cent of the banks' major assets compared with 13 per cent at year-end 1967, and their share of such lending by major financial institutions had grown to 55 per cent from 34 per cent. Similarly, at the end of 1975, the banks' mortgage loans, including those held by their mortgage subsidiaries, accounted for 14 per cent of their major assets compared with 4 per cent in 1967; their share of mortgage lending had increased to 21 per cent from 7 per cent. The chartered banks' share of the commercial loan market has remained relatively stable since 1967.

**Chart IV**  
**Share of Deposit Market**  
**Among Major Deposit Taking Institutions**





The removal in 1967 of the interest ceiling, the authority for the first time to issue subordinated debentures within specified limits, together with the modification of reserve requirements applying to time and demand deposits, enabled the banks to compete more freely for funds with other institutions. As a result, the banks somewhat reduced the rate at which their share of the Canadian deposit market had been declining in the years preceding 1967. The banks' success in competition for large corporate term deposits offset in part a drop of 7 percentage points in their share of the personal savings deposit market between 1967 and 1975. Overall, the banks experienced a loss of 9 percentage points in their share of the Canadian deposit market in the ten years before 1967, and a further decline of 6 percentage points in the years from 1967 to 1975 as shown in Chart IV.

The above comparisons are made on the basis of the banks' Canadian dollar business. There has been a rapid expansion of the foreign currency assets of the banks, which are primarily financed by the deposits of non-residents. From a level of \$6.5 billion or 20 per cent of total assets in 1967, foreign currency assets rose to \$31.2 billion or 29 per cent in 1975. In addition to playing a major part in the Eurocurrency markets, the Canadian banks have increased their activities in a variety of currencies in many countries. Taking this expansion into account, the banks' total assets grew at a compound annual rate of 16.6 per cent from 1967 to 1975, which compares with 16.3 per cent for trust companies, 14.2 per cent for mortgage loan companies and 18.1 per cent for credit unions and caisses populaires.

Along with these varying trends in growth among the financial institutions, there are changing patterns in the services they provide and the degrees of diversification and specialization within and among groups of institutions. This reflects to some extent changes in law, but also the responses of competing institutions to the changing market opportunities as they perceive them. The near-banks, progressively increasing their share of transferable deposits and expanding consumer and mortgage lending, are moving into commercial lending activities. Others, such as the sales finance companies, responding to the competitive moves of the banks into the mortgage and consumer lending markets, have diversified into various forms of corporate lending. As a result of its developing size and depth, the short-term money market, operating through investment dealers, now provides a financing vehicle to corporations in competition with the banks. This market also serves as a supplementary source of funds for the banks and other institutions that gather deposits on a retail basis from the public, such funds being used directly in some cases and for financing their affiliated institutions in other cases. Also it has increasingly facilitated the establishment of financial intermediaries, including banks, which rely on this wholesale source of funding rather than on deposits collected directly from the public. Most notably, this has facilitated the emergence in recent years of financial corporations which are owned by or affiliated with foreign banks.

Finally, a few words should be said about the profitability of the banks and near-banks. The banks' profitability, measured by pre-tax profits per \$100 of assets, rose sharply from 1965 to 1969, and declined almost steadily until 1975 when it rose almost to the 1969 high.

In 1975, the spreads on banks' domestic business were widened, restoring the domestic margin of profit to pre-1974 levels, while the margin of profit on international business appears to have increased dramatically. The combined effect of continuing inflation, real growth and wider profit margins resulted in an increase of 41 per cent in balance of revenue, while assets rose by 18 per cent. About a third of the increase in balance of revenue came from their international operations.

The profit margin per \$100 of assets of the credit unions and caisses populaires was substantially higher than the margin for the banks in 1965 and the years immediately following. However, in the case of the credit unions and caisses populaires, these margins declined steadily over the period 1965-1975 so that by 1975 they were only slightly higher than those of the banks. The same measure of profitability was higher for loan companies than for banks in all but two years of the period. The picture is more mixed for trust companies. In three of the last five years, trust company margins exceeded those of the banks, while in four of the previous five years, bank margins exceeded those of the trust companies.

Looking at the more recent experience, pre-tax earnings per \$100 of assets of Canadian banks, trust and loan companies, credit unions and caisses populaires, all showed exceptionally large reductions in 1974. In the case of the banks and loan companies, margins were restored in 1975 to pre-1974 levels; the trust companies improved their margins but not to 1973 levels and the credit unions and caisses populaires margins continued to decline.

Some may prefer to consider bank profits from a different point of view. In relation to equity, the balance of revenue of banks is greater than that of most other deposit-taking institutions where such a comparison is relevant, a major contributing factor being the high leverage of the banks. However, the extent to which banks have been paying out dividends from balance of revenue has been declining as they have devoted an increasing share to capital accounts. Dividends paid in 1975 amounted to 15.5 per cent of the balance of revenue.

The after-tax rate of return on banks' shareholders equity has not been on average significantly different from that of non-financial corporations over the period from 1963 to 1973, the last year for which reliable statistics are available. There is, however, a marked difference between the pre-1967 period and after. These ratios for the banks were lower than those of other industries before 1967 while, since that date, the banks' ratios exceeded those of other sectors. Since the third quarter 1975 the banks, like other major corporations, have been subject to the profits restraint of the Anti-Inflation Board.

## **Affiliates of Foreign Banks**

The interest of foreign banks in establishing or participating in financial subsidiaries in Canada has accelerated noticeably in the period since the last revision of the Bank Act, particularly in the last four years. At least 60 foreign banks, including some of the world's largest, now have equity interests in affiliated Canadian financial corporations.



These affiliates draw their funds largely from the issue of short-term obligations in the Canadian money market which are frequently guaranteed by their parent banks. They compete with the Canadian banks and other financial institutions in commercial lending and related activities. They are not subject to the responsibilities and constraints required by Canadian banking legislation. This development gives rise to important questions of equitable competition and control by Canadians over their own banking system.

## **Competition within the Financial System**

Traditionally, Canada has placed reliance upon competition among the banks, among other institutions and between the banks and other institutions, all within a framework of law and subject to the basic control of the central bank over the total means of payment, to ensure that the payments system operates efficiently and equitably. As noted above, the chartered banks play a major and central role in the financial system although their relative position is gradually diminishing and, since the last revision, the profitability of the chartered banks as a group has been relatively strong. An adequate level of competition will help ensure that banking services are provided throughout the nation at the lowest cost to borrowers and the highest return to savers that are consistent with the survival and healthy growth of the country's financial system. Reliance on competition to achieve this objective avoids the use of restrictions which tend to dislocate markets and lead to inefficiency.

The government is, therefore, not proposing restrictions in banking legislation which would directly limit the operations or the size of the chartered banks. One such set of restrictions would impose direct controls on bank lending rates or the differential between borrowing and lending rates. Such controls introduce rigidities into the operations of these institutions, impairing their ability to compete and to respond to changing market forces. This was the experience of Canada before 1967 when a 6 per cent ceiling existed on chartered bank lending rates. It is the experience of other countries whose financial institutions are encumbered by interest rate ceilings.

Another restriction would check the size of the largest banks in the system by limiting the growth of their assets. However, one of the unique and enviable features of Canadian banking is that we have institutions that operate not only in every province but in virtually every hamlet of the country. Thus a common standard of services is brought to all Canadians. Savers can share in the returns on investments made right across the country and borrowers can draw on a national pool of deposit funds. The larger banks can also compete with the largest banks in the world for profitable international business and are in a strong position to support the international trade of our commercial corporations. Arbitrarily to limit the size of the larger banks would not bring greater competition in the provision of banking services to Canadians.

Another approach would restrict the banks as a group in the system by curtailing the range of their allowable activities or the degree to which they may carry on particular activities. Yet, in specific terms, a curb on their commercial lending would impair the heart of the banks' activities in relation to their borrowing customers. To limit their holdings of government bonds — federal, provincial or municipal — is both

undesirable and impractical. To limit their investment in mortgages would close off a large source of mortgage money and a desirable element of competition in that market. A rein on consumer credit would ignore the fact that the banks have brought this service to consumers at rates often considerably lower than alternative sources.

The soundness of the basic approach to the strengthening and development of the financial system through effective and equitable competition was reaffirmed by the Porter Commission, was central to its recommendations, and remains the basic underlying objective of the government in its approach to banking legislation.

The continuous evolution of the financial system, its markets and component institutions over the past decennial period indicates some trends, directions and practices which if continued unrestrained could detract from the constant goal of promoting and maintaining a strong national financial and payments system that is effectively controlled by Canadians and their authorities, and that responds to strong competitive forces which are not hampered or distorted by undue concentration or conflicts of interest. It is incumbent on the government to react to these developments and to make adjustments in the banking legislation which, while avoiding major disturbances in the ongoing operations of the system, will contribute to the strengthening of the financial system. Those areas in which regulatory adjustments are desirable and the legislative action proposed by government are outlined in the following sections of this White Paper.

# Proposals

## A Canadian Payments System

### Background

When paper money was the most important medium of exchange, it was issued by the Government of Canada or by banking institutions chartered by the Parliament of Canada. The evolution of paper money as a national symbol reached its peak with the creation of the central bank in 1935 and the granting to it of the sole right to issue notes. This phase in the evolution of the payments system occurred when deposits, transferable by cheque or other order, were growing in importance as the medium of exchange. For a considerable period, the banks, chartered by the Parliament of Canada, were virtually the only institutions prepared to accept orders for the transfer of deposits. Under federal law they organized inter-bank cheque clearing, the system needed to return cheques tendered for payment at one institution to the institution on which they are drawn and to provide for the quick settlement of the net debit or credit positions arising among institutions as a result of clearings. The present system is run by the Canadian Bankers' Association established under federal law and its by-laws are subject to the approval of the Treasury Board. The system is highly automated, but it is on the verge of becoming outdated for two reasons.

The first reason is that inequities have developed in the system as the near-banks, operating under legislation different from that under which the banks operate, have become important in the business of accepting orders for the transfer of deposits. While the banks have made provision for the clearing of the cheques on these institutions, thereby aiding them to gain their present status in the payment system, the near-banks have no voice in the operation of the clearing system. Neither do they have access to lending facilities of the central bank as do the chartered banks. On the other hand, the near-banks have no obligation to maintain non-earning reserves against their deposit liabilities as do the banks.

The second reason why the present system is becoming outdated is that the making of payments is starting to evolve from a system based almost exclusively on paper transactions toward an electronic system in which paper transactions will have a less prominent role. The Government of Canada has already recognized that the near-banks should be represented in the technical work that must precede the introduction of such a new system and they are represented in the committee now at work designing some of the specifications which will be required. These institutions have asked for and welcomed the opportunity to participate.

In considering the evolving role of the near-banks in our financial system, the government has been conscious of the local and regional origins of these institutions and particularly the credit unions and caisses populaires. Many of them were developed early in this century to serve a local community or the workers of a factory who were not being served, particularly in the provision of credit, by the existing financial institutions. They brought both social and economic benefits to their members.



The proposals below take into account these origins and the fact that many of these institutions, as a consequence of their origins and objectives, are provincially incorporated. These proposals are not intended to intrude upon provincial jurisdiction or the ability of these institutions to respond to the needs of their members. The government plans to discuss these proposals with the provinces and interested institutions in the near future.

In the evolution of the payments system of today into the payments system of tomorrow, the economic interests of Canada will be served best by a national clearing system in which all of the institutions directly involved may participate and share the requisite rights and obligations in an equitable manner. The opportunity is provided by the present review of banking legislation to ensure the orderly development of the payments system towards that goal.

## **Canadian Payments Association Act**

To give effect to this approach, it is proposed that a Canadian Payments Association be established by companion legislation to the Bank Act. All institutions in Canada accepting deposits transferable by order will be required to join the Association. Local credit unions and caisses populaires offering chequing facilities will be required to be members of a central or similar body which will belong to the Association. The Bank of Canada will be a special member of the Association.

All members of the Association will have certain rights and obligations. They will have the right to offer chequing facilities to their customers. They will have the right to have such cheques, and perhaps certain other items, cleared through the national clearing system. They will have the right to be represented in the management of the system. Finally, they will be accorded certain borrowing facilities at the central bank.

Members will be expected to cooperate in the effective running of the system and to share its operating costs. To assure all members that their associates are maintaining a sound financial condition, all members will be required either to belong to the Canada Deposit Insurance Corporation, to be insured by the Quebec Deposit Insurance Board, or in the case of credit union centrals and caisses populaires federations, to be members of the Canadian Co-operative Credit Society. Members will also be required to maintain a minimum reserve against specified liabilities in the form of Bank of Canada notes, in non-interest bearing deposits at the Bank of Canada or, in some cases, with other members of the Association. Finally, members will be obliged to meet other requirements of the Canadian Payments Association Act in areas such as reporting information. Provincially incorporated institutions will in all other respects continue to be controlled by their provincial acts of incorporation and subject to provincial jurisdiction.

In order to give flexibility to the system, and indeed to permit it to function as much like the present system as the members desire, it is proposed to permit any bank or non-bank member of the Association to be either a "clearing member" or a "non-clearing member". A clearing member will keep its reserve account with the

Bank of Canada and participate in the clearings at the regional settlement points. A non-clearing member will elect to clear through a clearing member and may keep its reserve account with that member, in which case, the clearing member will have to match the non-clearing member's reserve account by an equivalent amount in its account at the central bank. It is anticipated that many members of the Association will elect to clear through other members.

The business of the Association will be managed by a Board of Directors chaired by an officer of the Bank of Canada, and made up of other directors representing groups of members. The Directors will propose the by-laws of the Association, which will be subject to approval of the Governor in Council. Expenses of the Association will be met by levies on the members fixed from time to time in the by-laws. The operation of the clearing system will be subject to the supervision of the Inspector General of Banks. Members will be expected to furnish relevant information to the Inspector General in respect of their payments activities, and the Inspector General will advise the Minister of Finance. Although government will have a supervisory role through its power to approve by-laws, through the Inspector General of Banks and through the chairman, the detailed work of running the system and planning its evolution will be the responsibility of the members of the Association.

It can be anticipated that the electronic payments system will gradually evolve alongside existing payments methods towards greater use of a card by all individuals, corporations and other entities wishing to make payments. This "payment card" will resemble the bank credit card we know today. Presumably, the credit card and the payment card will meet certain established standards to enable them to be used in the same point-of-sale computer terminals. Beyond this, there need be little relationship between the existing credit cards and the emerging payment card. Indeed when the electronic payments system is operational, it will be immaterial to the merchant, or other party receiving payment, whether a payment or credit card is tendered. The use of credit will be a matter solely between the payer and his banking institution.

The existing credit card system is not being ignored. The government's policy statement, "Towards an Electronic Payments System", said:

The relationship of various deposit-taking institutions to generalized credit card systems is a problem of financial markets structure and competition policy which relates to legal and contractual relationships rather than computer/communications and will therefore be further investigated in that context by the Department of Finance, with the assistance of the Bank of Canada and the Department of Consumer and Corporate Affairs.

A committee for this purpose has been established and it will work closely with the legal and consumer affairs committee and the standards committee which are already at work.

## Reserve Requirements

It is proposed to require minimum reserves in the form of Bank of Canada notes and deposits against all demand deposits, all time deposits with an original term to maturity of one year or less, and all time deposits having an original term to maturity in excess of one year that are in practice encashable on demand. Reserves will be required against foreign currency deposits used to finance domestic transactions, as well as against Canadian dollar deposits. The requirements will be met by all members of the payments association.

The banks are not now required to keep cash reserves against foreign currency deposits; they keep reserves against all Canadian dollar deposit liabilities, a substantial amount of which are encashable on demand. The near-banks do not now engage to any considerable extent in the foreign-currency deposit business. The vast bulk of their deposits are notice deposits. Most of their term deposits have an original term to maturity in excess of one year and are not encashable on demand.

It is proposed that the reserve requirement on Canadian dollar notice deposits, and term deposits with an original term to maturity of one year or less, or longer if encashable, be 2 per cent on the first \$500 million of the institution's liabilities in this category and 4 per cent on the remainder. Nearly all the existing banks and a few of the larger trust and loan companies will be required to maintain a reserve at the higher rate against a portion of their notice deposits. Most trust and mortgage loan companies, local credit unions and caisses populaires through their centrals, and small banks will attract only the 2 per cent reserve requirement.

It is further proposed that the reserve requirement on Canadian dollar demand deposits, which applies primarily to banks, be 12 per cent of the liability as at present. Reserve requirements with respect to foreign currency deposits used domestically will be at the 4 per cent rate. The legislation will state specific reserve requirements but it will also authorize the Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Finance, to change the requirement on particular classes of deposits within specified limits. This provision will give some flexibility to deal with the uncertainties of a new situation and a rapidly evolving payments system.

The requirement of cash reserves in the form of Bank of Canada notes and deposits is desirable for a number of reasons. Because the reserve requirement needs to be achieved only on average over a period of time, the reserve balance can be used to help meet a deficit on any particular day in the cheque clearing system. A clearing balance is essential to the operation of the system and the near-banks currently hold such balances with the chartered banks. The reserve requirement provides some assurance to participants in the clearing system that cheques which they have cleared, and which are drawn on other member institutions, will be paid. It bears equitably on all institutions competing with one another for deposits. Finally, it provides a framework that will ensure for the future that the central bank will continue to have effective control over monetary conditions in Canada, even should substantial shifts in the relative importance of deposit-accepting institutions occur.



The secondary reserve requirement provided for in the existing legislation will continue to apply to banks chartered under the Bank Act but it will not be applied to near-bank members of the payments association which are subject to different requirements of incorporation than banks.

## **Entry into Banking**

### **Background**

Canada has over the years moved from a system with a large number of locally based banks to a widely branched system with relatively few banks. A century ago there were as many as 51 banks operating in Canada. Between 1820 and 1970, some 45 banks failed or were wound up and another 41 merged with other banks; the last bank failure occurred in 1923.

This undoubtedly reflects the relatively greater financial stability of institutions which are able through their branches to operate in various economic areas and to carry widely diversified assets. The result has been, however, that 90 per cent of the total assets of the existing chartered banks is held by the five largest banks, a fact that gives rise to some concern about the size and the concentration of power in a few institutions. However, as already noted, one of the unique and enviable features of the Canadian banking system is that it includes institutions which operate across the country bringing a common standard of service to all Canadians. The larger banks support the international business of our commercial corporations and, in competing with the largest banks of the world for profitable international business, are an important exporting service industry.

In relation to its economic size, Canada has about as many large banks as other industrialized countries, but fewer small banks. Trust companies, loan companies, credit unions and caisses populaires compete increasingly in retail banking activities in Canada; other financial institutions, including foreign bank affiliates, compete in wholesale banking. These developments and the relatively higher growth rates of smaller banks, have reduced gradually the proportion of total banking business in the broader sense which is done by the larger Canadian banks. The five largest banks held 61 per cent of total Canadian dollar deposits of all Canadian deposit-accepting institutions in 1975 compared with 69 per cent in 1967 and 75 per cent in 1960.

Reasonable freedom for new firms to enter an industry helps to assure a healthy level of competition within that industry. The recent acceleration in the establishment of new banks is important and welcome. But in view of the relatively high concentration of total banking business among the larger banks, entry and growth of new banks should be encouraged and facilitated as far as possible. The following proposals are designed both to ease deterrents where they may exist and to facilitate by further measures the establishment of new Canadian domestic banks. Proposals in respect of foreign-owned banks are set out in the subsequent section.

## Proposals

(a) Banks will be enabled to be incorporated by letters patent as an alternative to the present requirement of incorporation by special Act of Parliament.

Banks are the only remaining financial institutions which can only be incorporated by special act. Amendments in 1970 to acts governing federal insurance, trust and mortgage loan companies authorized incorporation by letters patent. The uncertainties of the parliamentary timetable and additional expenses involved may constitute some deterrent to the incorporation of new banks. The Bank Act sets out in some detail the framework within which chartered banks operate, and as already noted, Parliament reviews the law on a periodic basis every ten years. A newly incorporated bank, before it can commence the business of banking, is subject to approval by Governor in Council, and the detailed operations of a bank, once it commences business, are subject to surveillance and other requirements of the Bank Act. With these safeguards, and in the light of the increasing pressures on a crowded parliamentary timetable, it is recommended that, as an alternative to incorporation by special act, the act of incorporation and subsequent changes in bank charters be permitted by letters patent or supplementary letters patent. Whenever such letters patent are issued, the charters of the banks concerned, like those chartered by special act, will be subject to termination if not renewed by legislation at the time of the decennial revision. Letters patent will be issued by Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance.

(b) Canadian institutions with financial experience and expertise will be permitted to establish a new bank with a controlling interest for a period of years. Accordingly, subject to the provisions concerning associated shareholders, Canadian-owned financial institutions, other than trust companies and others which accept deposits from the public, will be authorized to own and vote up to 25 per cent of the voting shares of a new chartered bank, and higher percentages as may be approved by Governor in Council, for a period of ten years, after which the normal 10 per cent limitation on shareholdings will be applied.

Trust companies and other financial institutions which accept deposits from the public are excluded from this proposal because of the basic policy that deposit-accepting institutions should compete at arm's length and to avoid the combination of trust business and commercial lending activities.

The present Act permits a Canadian resident to own and vote in excess of 10 per cent of the voting shares of a new bank, subject to terms and conditions approved by Governor in Council. This provision will be continued, but will be subject to the ten-year limitation.

(c) The provisions of the present Act which preclude the ownership of bank shares by governments will be altered to authorize one or more provincial governments to hold and vote up to 25 per cent of the shares of a new bank, but this percentage will have to be reduced to 10 per cent within ten years. It was established at the 1973 Western Economic Opportunities Conference that



provincial governments might wish to assist through equity participation in facilitating the establishment of new banks. This proposal provides that opportunity.

(d) Sufficient authority and flexibility in the conditions of bank incorporation will be provided to facilitate the conversion of an existing financial institution to a chartered bank. As banks and near-banks broaden the range of their activities, the degree of specialization diminishes and basic differences tend to disappear. Some financial institutions whose functions include activities of a banking nature may wish to become banks. Where such institutions can make an effective contribution to a competitive banking system, their incorporation as banks should be facilitated. To do so it will be necessary to provide for special incorporation procedures and other provisions to enable an institution to adjust to the requirements of the Bank Act over a reasonable period.

(e) The financial commitments which may be assumed by a bank in connection with its organization will be broadened. Such expenditures as the cost of underwriting of the initial share capital issue, and reasonable costs of obtaining a nucleus of management and headquarters accommodation, will be recognized as organizational expenses in the establishment of a new bank.

(f) Finally, a proposal set out earlier in this White Paper provides for a minimal reserve of 2 per cent for the first \$500 million of notice deposits. This bears particularly lightly on new banks and other small deposit-accepting institutions, giving them some advantage until their reservable liabilities exceed \$500 million.

## **Foreign Banks**

### **Background**

Banks throughout the world, particularly the larger banks incorporated in the more industrialized countries, play an active part in the financing of international trade in goods and services and in the international capital markets. Apart from providing banking services in their home jurisdiction, banks generally seek to provide services abroad to non-residents in competition with the domestic banks in the country concerned and with other foreign banks. These operations take several forms. Banks may solicit deposits and lending business from non-residents, booking such business in their own home banks, an activity which involves visiting, soliciting and advertising abroad but no formal establishment of the bank in the other countries.

Many banks, including Canadian banks, engage generally in these activities with non-residents. On the other hand, a bank wishing to compete more directly and to book business in a foreign jurisdiction will establish branches, agencies or banking subsidiaries in conformity with the relevant laws and regulations of that jurisdiction. In some foreign jurisdictions, banks establish branches or banking subsidiaries which compete with the domestic banks of the country concerned in the taking of deposits from the public and the provision of general retail banking services. Others engage, through branches, agencies or bank subsidiaries, particularly in wholesale banking activities, raising funds in the local and international capital markets to provide loans and similar facilities to business.

The form of a bank's operations abroad reflects its own business interests, as well as the laws and restrictions applicable to foreign banks in the jurisdiction concerned, including the extent to which that jurisdiction requires reciprocal treatment of its banks in the home country of that bank. In their operations abroad Canadian banks have established 258 branches, 11 agencies and 48 controlled subsidiaries in about 60 foreign countries. To help establish business contacts and to keep informed on economic and financial developments, banks frequently have offices abroad which perform only a representative function and do not carry on any business in the foreign jurisdiction. Canadian banks have over 50 such representative offices in other countries.

Prior to the last decennial revision there was no legislative limitation on foreign bank ownership in Canada, although then, as now, incorporation of a bank was possible only by a special Act of Parliament. Foreign bank activities had, however, been confined mainly to the booking abroad of some business with Canadians and the establishment in Canada of a few representative offices. In the wake of the purchase of an existing bank in 1963 by a major foreign bank, several provisions were included in the 1967 Bank Act bearing on the foreign ownership of banks. First, with the exception of the above pre-existing situation, no resident or non-resident, together with associated shareholders, may own more than 10 per cent of the voting shares of a bank; a resident may own more than 10 per cent of a new bank, but only temporarily. Second, non-resident shareholdings in total may not exceed 25 per cent. Third, the growth of any bank is restricted if a single shareholder or group of associated shareholders owns more than 25 per cent of the shares of that bank. Furthermore, the Bank Act has prevented and continues to prevent the use of the words "bank", "banker" or "banking" to indicate or describe any business in Canada except in reference to institutions chartered under the Bank Act, or by other special act.

As a result of these several measures, foreign banks may not establish in Canada branches, agencies, or bank subsidiaries. They have not, however, been precluded from incorporating subsidiaries under provincial or federal law provided they do not describe them as banks or their business as banking.

Some limitations on foreign ownership in certain other financial institutions such as loan and trust companies, investment companies and finance companies have also been incorporated in the relevant federal laws and in those of some provinces. More recently, the foreign ownership of Canadian enterprises, including financial institutions, has been subject to screening under the federal Foreign Investment Review Act.

The interests and activities of foreign banks in Canada have intensified since the last revision of the Bank Act, taking the form primarily of financial affiliates incorporated under provincial company laws. Such companies are not normally subject to regulatory legislation and complete data concerning them is not available. However, about 120 Canadian corporations, in which foreign banks have an equity interest and which appear to be engaged in financial activities, have been identified. About 60 foreign banks have an equity interest in these corporations. Approximately half are United States banks and the remainder, except for seven, are from countries which are members of the European Economic Community.



In mid-1974, the Bank of Canada began a survey of those larger foreign bank affiliates in Canada which are in the business of commercial lending and which raise their funds in the Canadian money market. This survey, data on which are published regularly in the Bank of Canada Review, covers 48 corporations affiliated with one or more of 25 foreign banks, many of which are among the largest in the world. Total assets of these reported affiliates have reached approximately \$2 billion. Foreign bank representative offices in Canada now exceed 40, of which over half represent banks which do not appear to have any investments in Canadian financial corporations.

## Assessment

This rapid development of foreign bank interests in Canada raises important questions of regulation, fair and equitable competition, and Canadian control over banking.

Some of the financial subsidiaries of foreign banks are operating in lines of activity in which there is provision for supervision under federal or provincial law, such as trust companies, loan companies, insurance companies and investment companies. In other areas, however, they are in general not regulated or constrained by Canadian law. They may engage without restriction in providing various financial services, some of which, such as financial leasing and factoring, may not be provided directly by Canadian banks. They are not subject to reserve requirements or the constraints of federal regulation, including those designed to ensure the soundness of the financial system. Some have a special advantage deriving from their link with their parent banks in establishing relationships with the Canadian affiliates of their parents' customers. Many have some advantage in the Canadian money market, particularly over the smaller Canadian banks and other Canadian borrowers in that market, through use of the guarantee of their obligations by the parent bank. Although they compete with the Canadian banks, they are outside the scope of such forms of central bank influence as moral suasion or other techniques aimed at influencing or controlling the banking system.

The competition with Canadian institutions, particularly in the provision of commercial loans and other financial services to medium-sized businesses, which is provided by these affiliates of foreign banks, is useful. But, because they are precluded from operating in Canada as banks, they are unable to provide to Canadian customers a broad range of domestic and international banking services in competition with Canadian banks.

The conclusion that there should be a legislative basis for regulating the operation of foreign banks in Canada rests upon a number of considerations. Foreign banks are to be encouraged because of the additional competitive and innovative forces that they can bring to bear in the relatively highly concentrated Canadian banking system. They are to be encouraged too because of the additional financial support which they, with their world-wide connections, can bring to the development of our resources, industries and trade. There is also the further consideration that if we

provide a basis in law for the operation of foreign banks in Canada, we can expect our own banks to obtain the reciprocal recognition in other countries which is necessary if they are to extend their participation in international markets as we would like.

## Objectives

In considering a legislative framework for foreign banks in Canada a basic conflict arises between the objectives of maximizing competition and ensuring that the control of our financial system remains predominantly in Canadian hands. The proposals related to foreign banks are designed to achieve a balance of these two fundamental goals.

In summary, they seek to provide for more equitable and effective competition between Canadian and foreign-owned institutions, to provide opportunity for Canadian affiliates of foreign banks to operate under Canadian banking legislation, to provide economic and financial surveillance by Canadian authorities, and to provide a basis for reciprocal treatment for Canadian financial institutions abroad, while ensuring that Canada's banking system remains predominantly in Canadian hands.

## Proposals

The proposed federal framework is based on the powers granted the federal authorities in respect of banks and banking as well as such other federal powers as those which pertain to international trade and commerce, to aliens and to the census and statistics. Three possibilities for the existing or future interests in Canada of foreign banks are proposed.

First, the Bank Act will make provision for the incorporation of a subsidiary of a foreign bank as a bank under the Act, subject to certain conditions. The Minister will encourage and expect foreign banks who have or intend to establish in Canada banking operations on any significant scale to apply for a charter under the Act. Any foreign bank affiliate engaging in both the making of loans and the accepting of deposits transferable by order will be required to incorporate as a bank under the Bank Act or to cease engaging in this combination of activities.

Second, foreign banks seeking limited operations in Canada will be able to make equity investments in non-bank affiliates or to continue existing ownership of equity shares in non-bank affiliates, whether federally or provincially incorporated. The Bank Act will require such an affiliate to file reports on its activities. Exemptions from this requirement may be granted, for example: to affiliates in which the foreign bank holds only a small interest, say less than 10 per cent of the voting stock; or to affiliates that are subject to regulation under some other act of the federal Parliament or of a provincial legislature. In addition, unless specifically authorized, affiliates of foreign banks will be denied the possibility of borrowing in the Canadian market with the guarantee of its foreign parent or another company associated with the parent.



Finally, foreign banks having or establishing representative offices in Canada will be required to register these offices with the Inspector General of Banks in accordance with terms and conditions established by Governor in Council.

\* The Act will preclude the establishment in Canada of branches or agencies of foreign banks. Thus those foreign banks wishing to operate in Canada will be able to do so only through bank subsidiaries or non-bank affiliates which are Canadian persons subject only to Canadian laws. This will provide in respect of foreign bank subsidiaries a clear identification of capital, assets and profits to facilitate the establishment and enforcement of regulatory controls. In short, the proposal will lend itself most easily to the application of Canadian banking law. Foreign bank subsidiaries incorporated under the Bank Act will be required to have a Board of Directors of whom a minimum of one-half are Canadian citizens. They will be permitted the use of the parent's name to make clear to the public with whom it is dealing.

arranged  
subsidiaries

These subsidiaries incorporated under the Bank Act will be given the same general powers as those accorded by the Act to Canadian chartered banks. This will provide the maximum benefit for Canadians in terms of increased competition and potential for innovation in the financial market. It will lend itself most readily to a parallel legislative structure for domestic and foreign banks and consequently to direct influence by the federal monetary and economic authorities. It would be expected that Canadian banks would be given comparable banking opportunities in the home jurisdiction of those foreign bank subsidiaries established in Canada.

A basic rule for Canadian banks denies any shareholder or associated shareholders a controlling interest in a bank. This rule ensures that a chartered bank does not become captive to a person or associated persons who have business interests other than banking, thus avoiding a potential for significant conflicts of interest and possible risks to the bank's depositors. The proposal to permit the incorporation of a bank, in circumstances where the bank will be controlled, and in most cases, wholly owned, by a foreign bank does not create the possibility of conflicts of interest between banking and non-banking interests. To avoid indirect conflicts, the parent bank of a foreign bank subsidiary will not be able to establish or retain any other affiliates in Canada, other than those permitted to the bank subsidiary itself as a bank under the Bank Act.

↓  
banking &  
non-  
banking  
LO2

Present legislation places no limit on the growth of a widely-held bank. However, if one shareholder or group of associated shareholders, whether resident or non-resident, holds more than 25 per cent of the voting stock, the bank's total liabilities are restricted to 20 times its authorized capital. Increases in authorized capital are subject to the approval of Governor in Council. This establishes the principle that all major Canadian banks shall be widely held. In proposing that affiliates of foreign banks be permitted to incorporate as banks, it is recognized that a number of the largest foreign banks in the world will qualify. To ensure that the banking system will continue to be predominantly Canadian and to comply with this principle, it may be necessary to limit the growth and size of banks while they are foreign-controlled. It is accordingly proposed that foreign banks' subsidiaries be subject to such limitations on growth and size in relation to the authorized capital of the bank

as may be approved by Governor in Council. The limitation on growth and size will be removed if the bank takes the option to Canadianize by selling its shareholdings in excess of 10 per cent to Canadians. Proposals for applying such limitations and other conditions for incorporation are outlined in the following section.

## **Conditions of Incorporation**

The conditions for incorporating a foreign bank's subsidiary will generally be those applied to domestic banks with the following exceptions and conditions.

The minimum authorized capital will be \$5 million of which \$2.5 million will be required to be fully paid.

The size of a foreign bank's subsidiary will be limited to 20 times its authorized capital. On the basis of approved increases in authorized capital to a maximum of \$25 million, a bank subsidiary could grow to about \$500 million of assets. Increases in authorized capital will be subject to approval by Governor in Council, taking into account the overall growth of foreign banking business in Canada and the performance of the bank subsidiary, including its contribution to competitive banking in Canada. The policy, subject to review, will be to limit total operations of foreign banks to 15 per cent of total commercial lending in Canada. However, as already noted, a foreign bank subsidiary at its growth ceiling will be able to Canadianize under an approved program for the reduction of foreign ownership to 25 per cent in total and 10 per cent for any one owner or group of associated owners and thus remove any constraint on its growth.

Although the Bank Act will establish the above ceiling on the authorized capital of a foreign bank subsidiary, some power to increase this limit by regulation will be accorded to the Governor in Council to permit adjustments in light of experience in the achievement of the goals outlined above.

The foreign bank affiliate will be limited to one place of business but, subject to the approval by the Minister of Finance as to the number and location of branches, could be permitted to open branches to a maximum of five.

The authorities, in recommending the incorporation of a foreign bank subsidiary, will wish to be satisfied that the parent bank is of good reputation and that the subsidiary would have the potential of making a contribution to competitive banking in Canada.

A foreign bank, incorporating a subsidiary under the Bank Act, will not be permitted to establish or to continue to have in Canada any affiliate other than those permitted to the subsidiary itself as a bank under the Act. Provision will be made for a conversion period to allow existing foreign affiliates in Canada to meet this and other requirements associated with their incorporation.

The subsidiary will be required to maintain assets in Canada at least equal to Canadian liabilities and to maintain all records in Canada.

A foreign bank subsidiary will normally be incorporated under the Bank Act only in circumstances where treatment as favourable for Canadian banks in the jurisdiction of the parent bank exists or is arranged.

Finally, because of the unique importance of the banking system to the economy and to economic and monetary management, the regulation and control of foreign bank entry into the Canadian banking system will be guided by the relevant provisions of the Bank Act, notwithstanding the Foreign Investment Review Act.

## **Bank Business Powers and Regulations**

### **Background**

In this as in previous revisions of banking legislation, the basic objective of changes affecting the powers of banks is to improve the competitiveness and effectiveness of the financial system. It is also desirable to delineate more clearly the role and powers of the banks. Proposals to these ends reflect the following three important principles.

*Conflict of Interest:* In the general trend away from institutional specialization and toward the provision of a broader range of services by most financial institutions, near-banks have tended to move into activities traditionally performed by banks, and the banks have tended to move into activities which have been traditionally carried on by some of the specialized institutions. In many instances this has been a healthy development, resulting in keener competition among the institutions and less cost to the public for better services. There are, however, certain specialized services, offered primarily by Canadian institutions capable of meeting Canadian requirements in a competitive manner which, if offered in conjunction with bank services, raise potential conflict of interest problems which overshadow the benefits of added competition. An example is the combination of trustee services and commercial lending. Where this consideration is relevant in the areas of underwriting corporate securities, trust and quasi-trust activities, data processing, and the corporate affiliates of banks, constraints on bank powers are proposed.

*Extension of Specialized Financing Services:* A number of specialized services are now being provided by non-bank financial institutions, including some services which are closely related to, or are competitive alternatives to, bank services such as commercial lending activities. Where these services are not susceptible to conflicts of interest, and are not being provided broadly by Canadian institutions, the competitive environment for such services should be broadened by including them in the range of services banks may provide. This consideration is relevant to the discussion below of factoring and leasing.

*Use of Affiliates:* Within the limitations established at the time of the last decennial revision, the banks have established a variety of corporate affiliates in the process of broadening the range of services offered in financial markets. The proposals below apply the principle, with exceptions in special circumstances, that basically the



banks should provide their financial services in Canada within the corporate structure of the bank and not through corporate affiliates. This ensures that the basic activities of the banks are subject to the provisions of the Bank Act and avoids conflicts of interest. Furthermore, except in special circumstances, banks should not engage in non-financial activities directly or through corporate affiliates. Such activities change the nature of risks in banking operations and raise the possibility of undue concentration of power as well as problems of conflict of interest.

The specific proposals in respect of bank business powers and regulations are:

### **Financial Leasing of Equipment**

The financial lease is an alternative to debt for a firm having to finance capital assets. It is usually a medium to long-term arrangement under which the lessee assumes the cost of holding and using the asset.

There are some direct advantages in financial leasing compared to other means of financing. Small businesses, which frequently are short of capital, have found the device particularly useful. Equipment leasing in Canada, the United States and the United Kingdom is a relatively fast-growing activity.

In Canada, subsidiaries of foreign banks as well as other Canadian corporations have been active in this field. United States national banks are permitted to provide financial leasing services. The Canadian banks have not, however, participated in the financial leasing of equipment other than, in recent years, through partially owned affiliated companies.

The power of banks to engage in financial leasing is not specifically provided in the present Bank Act. The question of banks participating directly in this business was considered during the current decennial period. The government felt, however, that an additional power of this importance should be specifically authorized by legislation. Associated with this position was concern about the implications of enabling the application of capital cost allowance against bank income, particularly in connection with the financing of high cost equipment such as aircraft for companies, including crown corporations, with little or no taxable income. The budget of May 25, 1976, has removed the cause for this concern. In the words of the budget speech, "taxpayers will not be allowed to claim capital cost allowance on leased equipment in excess of their net rental income from that type of property."

Without the possibility of tax sheltering of non-leasing income, leasing will become a closer substitute for term lending and borrowing in the capital market. It becomes, therefore, a natural activity for banks as they can contribute to the development of this form of lending for the benefit of industry as a whole and in particular for small and medium-sized businesses.

It is now proposed to allow the banks to engage in financial leasing of equipment subject to regulations prescribed by the Governor in Council. The regulations will ensure that the leases are the functional equivalent of credit by requiring that the

lease must be tied to specific equipment; it must be on a non-operating basis, that is, the bank would have no responsibility for the operation, maintenance or repair of the equipment; and the lease must be on a full payout basis, that is, the bank will obtain its full compensation from the rental revenues and will not be dependent on a residual value of the equipment for its profit, except to an amount not exceeding 20 per cent of the acquisition cost of the property to the lessor.

## **Factoring**

Factoring is a practice whereby a seller of goods or services contracts with another party, the factor, to finance, to assume the credit risk of, and to collect his accounts receivable. The factor has the right to do a credit screening in respect of the customer of a merchant whose accounts receivable he is factoring.

Factoring tends to be particularly appropriate in certain secondary industries and small transportation companies. It is used increasingly in the export business. Its orientation is towards small business, and particularly firms which are young and/or fast-growing and short of working capital. Such firms often have many accounts which place small orders resulting in high costs in credit-checking and record-keeping.

In the United States, national banks have been permitted to do factoring since 1963. The banks have brought familiarity, marketing ability, and the personnel and computing resources to expand factoring into new markets. Some U.S. banks are now extending their factoring operation into Canada.

In Canada, factoring is under-developed and the leadership of the banks could provide an important stimulus. Bank entry into the business would increase the competition and the Canadian presence.

An expanded factoring industry would provide benefits to the economy in general. The collecting of accounts receivable is, for some smaller businesses, a difficult and expensive operation and they would welcome the opportunity to sell their accounts receivable to bankers whom they know and with whom they have established relationships. Some smaller concerns, recognizing these advantages, have urged the government to allow the banks to offer factoring directly.

It is proposed that banks be specifically authorized to engage in factoring.

## **Residential Mortgages**

The Bank Act revision of 1954 enabled chartered banks to lend against mortgages insured under the National Housing Act and as a result they entered the mortgage market for the first time. By the end of 1955, NHA mortgages already amounted to 2.7 per cent of total major assets, and this proportion approximately trebled in the next four years to 8 per cent by the end of 1959.

By 1960, however, the banks found themselves once again outside the mortgage market, because of a stipulation prohibiting them from setting any loan rate in excess of 6 per cent. Apart from a limited amount of mortgage loan approvals in 1964 and 1965 the banks were absent from the primary mortgage market until the next Bank Act revision in 1967, and their mortgage holdings declined as they were amortized.

In the 1967 revision, the 6 per cent ceiling on loan rates was removed and the banks were also permitted to make conventional as well as NHA mortgage loans. In order to phase in and limit the impact of this new competition with trust and mortgage loan companies, the new legislation limited the total principle amount outstanding of conventional residential mortgages held by a bank to 10 per cent of its Canadian deposit liabilities and debentures. It required that this be phased in on the basis of 2 per cent plus 1 per cent for each year of operation of the bank after October 31, 1965. This regulated growth continues to apply to new banks.

Since 1967 the chartered banks have more than made up for the ground they lost in the mortgage market after 1960. By the end of 1975, the banks and their mortgage loan subsidiaries were responsible for 21 per cent of all institutionally supplied mortgages, a share approaching three times that of 1967 and in excess of the 17.6 per cent they accounted for in 1960. At the end of 1975, mortgages accounted for about 14 per cent of banks' major assets, compared with 4.4 per cent in 1967.

The relative increase in the size of banks' holdings of residential mortgages has been limited primarily by considerations such as management judgments on asset mix and not by the current arbitrary limits in the Act. Only new banks have been constrained by the application of these limits. While some of the larger banks are approaching the 10 per cent ceiling, the conventional residential mortgages held by the banks as a group at the end of 1975 amounted to only 5.8 per cent of total Canadian dollar deposit liabilities and debentures.

As there continues to be a growing need for residential mortgage funds, particularly for small and medium-priced homes, it is desirable that banks not be constrained by arbitrary limits. It is accordingly proposed that the existing limits on holdings of conventional residential mortgages be removed.

## **Data Processing**

The chartered banks have made extensive use of computers and electronic data processing over recent years. Today a major portion of their systems are automated and they make use of sophisticated communication equipment to handle their data transmission needs. As a result, the provision of many of the traditional banking services is now facilitated by computerized data processing.

The introduction of the computer facility, however, has also enabled the banks to provide clients with additional services in respect of accounts payable and receivable, and small business accounting.



At approximately the same time as the banks were developing their computer systems, independent computer service firms were commencing to provide service to the public, thus bringing the two groups into direct competition.

While there may be economic efficiency, public convenience and industrial policy arguments for an extension of bank powers to offer a wide range of computer services, there are also concerns about the possibility of unfair competition, concentration of economic power and conflict of interest if banks were to operate both as commercial lenders and as sellers of computer services. Consequently, in January, 1975, the Minister of Finance issued guidelines for bank-provided data processing services outlining areas of permissible activities, pending a full review of the Bank Act. Basically, these guidelines limited banks to offering automated payments services, that is, data processing services related to the making of payments; and whole-sale banking services, that is, the provision to other financial institutions of computer services integral to banking operations. All other services were prohibited except that the banks could continue to serve existing clients.

Since that time, the government has received briefs from interested parties and has studied the computer services industry in Canada. This industry is mainly Canadian-owned; most companies are small, operating on a local or regional scale, although a few large companies with annual sales in the \$20-30 million range are emerging; competition is keen and profit margins are low. The industry is now competing successfully with foreign-owned companies and continued Canadian control appears probable.

It is expected that the Canadian independent data processors will be able to service the public and to meet the growing demands for data processing as a specialized service, provided they are not subject to undue competition from banking institutions in areas not closely related to banking. Accordingly, it is proposed that the power of banks to engage, directly or indirectly, in data processing be limited to offering directly to the public certain "banking-related" data processing services where the data processing is done by the bank, subject to regulations approved by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance. The regulations will restrict the banks to services directly related to the making of payments, such as the classification of deposits and payments, cheque reconciliation, pre-authorized debits and credits, payroll preparation plans and data processing in connection with a factoring service. The provision to other financial institutions of computer services that are an integral part of banking operations will also be permitted. The banks will be required to provide any customer, at his request, with any machine-readable data regarding his business which may have been acquired in providing a service.

Under a proposal outlined later in this paper, banks will be required to reduce their ownership in any data-processing firm to a maximum of 10 per cent.

## Securities

In the early post-Confederation period, banks were the only significant financial institutions engaged in the securities business. The authority for banks to “deal in” securities, without any definitional limitation, has been included in the Bank Act since 1876. Provincial legislation in developing regulation of the securities industry in the province concerned has recognized this authority by generally exempting banks. The Bank Act, while conveying this general power to banks, has not undertaken to regulate in any way the activities of banks in this important and developing market function, nor has any other federal legislation. Section 157(2) of the Act, which is directly relevant, reflects some past uneasiness concerning possible conflicts of interest, and constrains the use of the name of the bank in promoting the sale of securities, a prohibition that now applies only to corporate securities.

Over the years, as the capital market and the supporting securities industry and stock exchanges developed, the provincial governments have expanded and strengthened the regulation of the securities market. The question of whether and to what extent there should be federal regulation of this national market has been under study for some time.

While investment dealers and brokers are clearly the most prominent bodies involved in underwriting, distributing and trading in securities, the banks have traditionally participated in the distribution of securities of the federal government, and in the underwriting and distribution of securities of provinces and municipalities. With a few exceptions, the banks have not been part of the underwriting groups for corporate issues and have distributed such securities only passively, acting as agent and taking orders.

Their role as underwriter and distributor of securities of Canadian governments and their agencies has been recognized as entirely appropriate and the Bank Act permits the use of the name of a bank in advertisements of securities issued by these governments. Because of the possibility of a conflict of interest between the role of a bank as a lender to a corporation and its role as a promoter of the sale of that corporation's securities, the use of the name of the bank in connection with underwritings and distributions of corporate securities is denied under present legislation.

The securities industry, by underwriting new issues and by maintaining secondary markets and consequently liquidity for outstanding securities, plays a significant role in our capital markets. It is important that it should continue to be a strong segment of these markets and that the corporate sector should continue to have a choice of sources for funds, that is, the banking sector or the public through the underwriting facilities of an independent dealer. To help ensure this choice, and taking into account conflict of interest concerns and possible undue concentration of power, it is proposed to define more precisely the role of banks in the sale of corporate securities.

Canadians will be required to find large amounts of capital to finance industrial growth and major resource-oriented projects. To ensure that the broadest possible Canadian market for securities can be tapped, it will be useful to have available the potential distributing power of the chartered banks through their comprehensive branch systems. While for reasons expressed above, it would not be appropriate for banks to promote the sale of corporate securities, it should be possible to make these securities available through a bank or banks and so inform the public. It would also seem desirable in the interest of full, true and plain disclosure that where a bank has a role, its name should appear in a prospectus or advertisement of a security being offered to the public. It is, therefore, proposed that the Bank Act be changed from providing a general power to deal in securities to specifying areas where the banks will be permitted and excluded.

For example, in the underwriting field the banks will continue to be able to distribute federal securities, and underwrite and distribute securities of federal government agencies, securities of provincial and municipal governments and their agencies, as well as securities of international agencies of which Canada is a member. The power of banks to underwrite corporate securities or to act as agent in the private placement of corporate securities will be withdrawn. A bank will be authorized as at present to underwrite and make private placements in respect of its own securities and those of authorized financial affiliates of the bank.

Banks will, however, be permitted to distribute corporate securities as members of a selling group. If banks were not permitted a role in the distribution of new issues of securities as members of the selling group, Canadians purchasing such securities through banks would always have to pay a commission in addition to the issue price. This additional cost would fall particularly on securities purchasers outside the major urban centres who may not have ready access to investment dealers and brokers.

The name of a bank will be allowed to appear in a prospectus or advertisement listing the selling group of a corporate security. Banks will also be permitted to advertise that they deal in securities but not to advertise or otherwise solicit the sale of any particular corporate security except as described above.

As a result of these proposals, investment dealers as underwriters will receive protection from bank competition in their most important underwriting field — that of corporate securities. At the same time they, the corporate issuers and the purchasers of securities across Canada, will have somewhat expanded access to the banks as distributors of corporate securities.

## **Trust and Quasi-Trust Activities**

The management of other persons' assets placed "in trust" is the principal responsibility of trust companies in Canada. This power has never been given to the banks. The performance of the trustee function, while at the same time serving as a major business lender, raises potential conflicts of interest. The banks have recognized the undesirability of such conflicts, as have the trust companies. In their briefs, both groups have recommended against giving the banks trustee powers.



While the granting of trust powers is neither proposed here, nor sought by the banks, since 1967 the banks have become involved in activities which are to some degree related to trustee business. It is desirable to clarify the powers of the banks in these "quasi-trust" areas.

### **Mutual Funds**

For the same reasons that it is desirable for the banks to continue to distribute securities, it is also desirable for them to distribute the shares of mutual funds. It is therefore proposed that the banks be permitted to act as selling agents for mutual funds provided that the moneys are put in the hands of the fund for management.

Because of the potential conflicts between the bank as commercial lender and fund manager, it is recommended that the banks be prohibited from the management of mutual funds. The management of existing mutual funds will have to be transferred or the funds liquidated over time. This proposal avoids the risk of such conflicts as the trading in and voting of securities of a business client to the detriment of the fund shareholders, the access by fund management to inside information of business clients and the selection of brokerage firms on the basis of their commercial banking relationships.

### **Registered Retirement Savings Plans and Registered Home Ownership Savings Plans**

These are tax-deferral or incentive arrangements designed to promote saving for retirement and home ownership. Income tax legislation requires the funds to be placed in a "trust". These programs have been made readily available to as many individuals as possible by virtue of the participation of various institutions including the chartered banks and the near-banks.

Two problems arise from the legislation. First, the requirement that the funds be placed in trust necessitates the involvement of a trust company. As a result, a situation has developed in which banks carry out the selling and administration, but a trust company receives the actual application and delegates most of its functions to the bank concerned. Second, the legislation permits the funds to be invested in bonds, equities and mutual funds and the banks have set up mutual funds for this purpose. There are possibilities of conflict of interest in any mutual fund and, in the case of banks which are engaged in business lending, the risks are particularly great.

To resolve these problems without preventing the banks from making available to their clients the same opportunities to participate in those programs as are offered by other deposit-accepting institutions, it is proposed that the banks be restricted to offering registered retirement savings plans (RRSPs) and registered home ownership savings plans (RHOSPs) in the form of deposit plans only and that they be prohibited from accepting new clients under their existing equity and bond plans; and that the Income Tax Act be amended to recognize such deposit plans in the bank so as to eliminate the trust requirement.

Banks will not be prevented from offering for sale bond and equity RRSPs and RHOSPs where the proceeds are handed over for management to a fund operating at arm's length.

### **Real Estate Investment Trusts and Mortgage Investment Companies**

Real estate investment trusts (REITs) and mortgage investment companies (MICs) are like mortgage-based mutual funds. In both cases income is not taxed in the hands of the REIT or MIC if it is passed through to the shareholder. It is, of course, subject to tax in the shareholder's hands. Three banks have established REITs. Organizationally, participation in a REIT involves the bank through individual bank officers acting as trustees and the bank acting as fund adviser. In this latter capacity the bank not only recommends investment decisions relating to the fund's management but is placed in a conflict situation as the bank is simultaneously making similar investments for its own account. This kind of conflict occurs for trust companies as well.

Because of the importance of the flow of funds into residential mortgages and the role of the banks in this process, and because the conflicts here are not of the same nature and concern as those involving corporate securities, it is proposed that the banks be permitted to continue to act as advisers for REITs and MICs on the condition that the REITs and MICs have a board of trustees or directors, the majority of whom are independent of the bank.

### **Portfolio Management, Investment Counselling and Securities Advising**

For reasons discussed above, there would appear to be little benefit in permitting the banks to engage in portfolio management and investment counselling except in the case of REITs and MICs. Once again, conflicts arise for the banks. The market would seem to be adequately served by trust companies, investment dealers and independent investment counsellors.

However, in the course of their normal banking activities, banks are often called upon to give advice on particular securities, usually by small clients or infrequent investors who have no other contacts in the financial community. A prohibition against this form of securities advising would be undesirable and is not proposed.

In the same way, the banks have been providing certain administrative services for clients' portfolios such as custody, collection of interest and dividends, and preparation of periodic reports on the portfolio. These services do not raise conflict questions and will not be prohibited.

## **Bank Investments in Canadian Corporations**

The traditional approach to the development of banking in Canada has been that the business of a bank should be provided directly through its branch network. The only wholly-owned domestic subsidiaries permitted have been bank service corporations designed as vehicles to carry bank premises. To avoid concentration of power and to prevent the banks from engaging indirectly in trade or business, the Bank Act revision in 1967 placed limitations for the first time on the power of the banks to hold voting shares of other Canadian corporations. The Act prohibits a bank from holding more than 10 per cent of the voting shares of a corporation except where the bank's investment is \$5 million or less. In the latter case, the bank can hold up to 50 per cent of the voting shares.

The banks now have invested about \$120 million in over 50 corporations under the 50 per cent provision. Business lending, leasing and mortgage corporations account for 16 of these companies and three-quarters of the capital invested.

The 50 per cent voting limitation has not prevented a bank from dominating or effectively controlling a corporation. Domination may occur, for example, when the bank holds 50 per cent of voting shares with a minimum dollar investment and puts up the bulk of the capital in preferred shares; when the bank holds 50 per cent of the shares while an affiliate of the bank owns all or a part of the remaining shares; or when the development of business for the corporation is dependent upon promotion by bank branches.

In order to clarify and regulate the nature and extent of banks' interests in Canadian corporations, it is proposed to apply the following principles, with the exceptions indicated, in respect of banking operations, that is, those activities in which the banks are specifically authorized to engage, in respect of other financial activities, and in respect of non-financial business.

### **Banking Operations**

Banks' operations should be confined within their own corporate structure and subject to all aspects of banking legislation and regulation. Accordingly, banks should not, except as authorized by the Bank Act, carry on activities in Canada or provide services to the public in Canada through wholly-owned subsidiaries or through partially-owned affiliates.

#### *Proposed Exceptions:*

*Mortgage Loan Corporations:* Banks will be entitled to sole ownership of corporations engaged primarily in the business of residential mortgage lending, subject to regulations established by Governor in Council. The liabilities of such corporations will be consolidated with the liabilities of the bank for cash reserve purposes.

Banks which own in excess of 10 per cent of the voting stock of a mortgage loan corporation may acquire sole ownership of the corporation, subject to the above conditions. Alternatively, they may continue to own the same proportion of the voting shares of such a corporation provided that the cost of the shares is \$5 million or less.

*REIT Service Corporations:* A separate corporation to serve as a borrowing vehicle and fund adviser is necessary for the operation of REITs and has been found useful for MICs. Banks will be entitled to sole ownership of REIT and MIC service corporations or to invest in such corporations in partnership with other financial institutions including one other chartered bank, subject to regulations established by Governor in Council.

The regulations will provide for a board of trustees which will manage the REIT and will place limits on interlocking directorships between the board of trustees and the REIT service corporation or bank.



The proposals with respect to mortgage loan corporations, and REIT and MIC service corporations are in line with the government's general objective of maximizing the availability of funds for housing financing.

*Bank Service Corporations:* Banks will be authorized to have sole ownership of service corporations, in respect of realty for use of the bank as now provided and of corporations which provide services only to the bank which are incidental or ancillary to the business of the bank. Provision will also be made for corporations owned by a group of banks to provide special export financing facilities and other specialized services such as credit card facilities.

### **Other Financial Activities**

Except as authorized by the Bank Act, banks will not be permitted to acquire more than 10 per cent of the voting shares of Canadian corporations engaged primarily in financial activities.

However, in order to provide for innovations and for joint ventures, banks will be permitted to exceed temporarily the 10 per cent limit in new investments in corporations for which there are no specific exceptions. The excess must be disposed of within two years from the date the limit is exceeded, subject to further extension with the approval of the Minister.

#### *Proposed Exceptions:*

Where a bank owns more than 10 per cent of the voting stock of a Canadian financial corporation, it may, subject to terms and conditions approved by Governor in Council, continue to own the same proportion of the voting stock of the corporation provided the cost of its shares is \$5 million or less. Terms and conditions will be designed to prevent a bank from dominating the corporation.

Banks will be authorized to own corporations engaged in venture capital investments, subject to regulations established by Governor in Council. The regulations will define venture capital investments, limit the extent of investments by a bank in venture capital corporations, and provide for the disposal of mature investments by such venture capital corporations.

### **Non-financial Business**

Banks will not acquire more than 10 per cent of the voting shares of any non-financial Canadian corporation, except as authorized by the Bank Act.

To provide for temporary joint venture investments, banks will be permitted to exceed the 10 per cent limit to a maximum of 50 per cent, provided the excess over 10 per cent is disposed of within two years from the date the limit is exceeded, subject to further extension with the approval of the Minister.

Where a bank owns more than 10 per cent of the voting stock of a Canadian non-financial corporation, it may, subject to terms and conditions approved by the Minister, continue to hold those shares provided the excess is disposed of within two years from that date, subject to further extension with the approval of the Minister.

## **Extension of Credit Against Security**

Several enabling sections of the Bank Act grant the banks powers to lend against and realize on security similar to those exercised by other institutional lenders. Also, in order to assure a source of financing for small primary production and processing industries, certain sections, notably Section 88, include special lending and security provisions and establish the facility for registration of the security. This form of inventory financing is designed to assist agriculture, industry and commerce in producing and manufacturing the various products of the country. The present special provisions in the Bank Act will be retained and modified as necessary to meet developing or changing needs.

Proposed changes in these provisions include facilities for owners of mineral reserves to give security and to borrow, similar to those currently available to owners of hydrocarbon reserves; facilities for farmers to give security and borrow on feed (in addition to current facilities relating to borrowing against security in livestock); facilities for farmers to borrow for the purpose of overhaul of agricultural equipment (in addition to current provisions whereby farmers may borrow for the purpose of repair of agricultural equipment); an increase in the present \$7,500 priority of claims of growers of perishable products and producers of dairy products in the event of the bankruptcy of a debtor who has provided Section 88 security.

## **Non-banking Activities of Special Social or Economic Benefit**

The banks are frequently requested by governmental authorities and by charitable and other organizations to provide services in the interest of special social or economic objectives. Other financial institutions are relatively free to react to such requests. Legally, the banks may carry on activities related to the business of banking but must be authorized under the Bank Act to engage in other activities. Requests to the banks to provide distribution services have included the sale of tickets, including lottery tickets, in connection with special celebrations of municipal, provincial or national interest; the distribution of tickets or other forms of services for charitable or social organizations; and, on a permanent basis, the sale of government lottery tickets and urban transit tickets.

The branch system of the chartered banks provides an attractive distribution outlet for such services. If the banks were to meet all requests, the service standards of branches in respect of banking customers could be adversely affected. On the other hand, the distribution by banks of some of these services can make a useful contribution. It is proposed to authorize banks to participate in the following activities:

- the sale of tickets (including lottery tickets) in connection with special, temporary and infrequent, non-commercial celebrations or projects of local, municipal, provincial or national interest, as a public service;

- the sale of urban transit tickets; and

the sale of lottery tickets which are sponsored by federal, provincial or municipal governments.

## **Bank Corporate Powers and Regulations**

### **Background**

The body of federal law which directs and regulates the affairs of most corporations has recently undergone significant revisions and this activity is continuing. There has already been enacted, or exposed for public review and comment, revised and improved legislation dealing with corporations, competition and bankruptcy. Further legislation in the field of competition is imminent and a bill concerning borrowers, lenders and depositors is to be introduced.

Because of the special regulated status of the chartered banks, they have in the past generally been exempt from the provisions of corporate legislation. The provisions of the Bank Act and the close supervision to which the banks are subject have served as a successful alternative to the application of general legislation to this group of financial institutions.

However, in light of these new and comprehensive federal laws, it is desirable to ensure that banking legislation is consistent with them, either by having such legislation apply generally to banking corporations or by revisions in the Bank Act to apply to banks all the features of such general acts that are appropriate to banking institutions. Proposals to this end are summarized below.

### **Canada Business Corporations Act**

The recently enacted Canada Business Corporations Act does not apply to federally regulated financial institutions. In some respects, such as those dealing with incorporation, capacity and powers, financial disclosure, financing of the enterprise, and limitations on share ownership, the provisions of the Bank Act must be more comprehensive and restrictive than the Canada Business Corporations Act. In other areas, where special aspects are not involved, the provisions of the Bank Act should, where appropriate, be consistent with the principles and provisions of the Canada Business Corporations Act. This will include sections dealing with the duties, powers, responsibilities and liabilities of directors, and precautions against "insider trading". Other more specialized areas will be revised along the lines outlined below.

#### **Methods of Financing**

There has been little change over the years in the forms in which banks are enabled to raise capital. Only one class of stock, with a par value, and with pre-emptive rights to existing shareholders following the original distribution, is permitted. Holders of these shares must be given pre-emptive rights to subscribe for any additional share offering. Authority to issue subordinated debentures, payable in Canadian dollars and limited to 50 per cent of paid-up capital stock and Rest Account, was introduced at the last decennial revision. The limitation to these two methods is restrictive compared to most other financial institutions and corporations under the



Canada Business Corporations Act. It will be necessary for the banks to keep the growth of their capital base more in line with the growth of their assets and liabilities. While it can be expected that a high proportion of bank profits will continue to be retained in the form of reserves, there may be a growing need to tap the capital markets. In order to facilitate this, additional flexibility in form and methods of raising capital is desirable.

Additional flexibility will be provided in the following ways:

The authorization of no-par value shares, a requirement for corporations under the Canada Business Corporations Act, will provide established banks with some flexibility by eliminating the present constraint on the sub-division of shares. Par value stock will continue to be a requirement for a new bank for a minimum of five years or until retained earnings and appropriated reserves have reached 25 per cent of total capital and contributed surplus.

The present requirement that bank capital stock, following the original distribution, must be issued with pre-emptive rights to existing shareholders has meant that banks, unlike other industries, may not issue convertible securities or offer stock options for other specific purposes. It is accordingly proposed to authorize the issue of bank shares without the application of pre-emptive rights in connection with the conversion of convertible securities and to permit stock dividends. In the interests of encouraging the establishment of new banks, authority will also be provided to permit, within defined limits, the issue of stocks under stock option plans to bank promoters and bank staff in respect of new banks. While retaining the general provision for pre-emptive rights, shareholders will be empowered to enact by-laws to waive such rights, leaving a bank free to issue stock with or without them. The terms and conditions of private placements will be subject to the approval of the Inspector General of Banks.

The banks will be authorized to issue convertible debentures denominated in Canadian dollars and non-convertible debentures denominated in foreign currencies, subject to the present limitations on the issue of debentures. Conversion rights to acquire voting shares will be subject in all circumstances to the normal limitations on shareholdings in a bank.

The banks will be authorized to issue preferred shares which could include a conversion provision. Where preferred shares are issued on a redeemable basis, the exercise of the redemption feature by the bank will be subject to the approval of the Inspector General of Banks.

A matter related to the forms of capital is the nature and extent of disclosure of information to the public at the time of the distribution of an issue. The Canada Business Corporations Act requires only that federal authorities be provided with a copy of any prospectus or similar form of offering circular distributed by the corporation. It is proposed to require banks to make public disclosure in respect of new issues of equity or debt securities in accordance with regulations issued under the Bank Act.

## **Financial Disclosures**

Two types of disclosure should be distinguished. One is disclosure concerning the financial position of the banks for the information of the shareholders, depositors, financial analysts and the public generally. The other is information required by regulatory authorities to monitor the operations of the bank, to implement regulations, to publish regularly information in respect of the banking industry, and to meet other information requirements of Statistics Canada. The objectives of the latter category can be met under the present legislative provisions, which provide for modifications and additions to information and reporting as may be required.

The present provisions concerning the financial position of the banks will, however, be strengthened and updated in order to assure proper disclosure of significant changes in the structures and activities of the banks, of changes in accounting practices and to reflect changes in other legislation dealing with financial disclosure.

To ensure a high degree of standardization and comparability of information reported by the banks, the basic report formats will continue to be incorporated in the Act. The basic annual and quarterly financial statements of each bank will be required to be published as well as distributed to shareholders. Additional statements or modifications will be made on the initiative of or with the approval of the Minister of Finance. The form, content and presentation of the statements will be updated and expanded to reflect and disclose significant changes in the structure or financial position of that bank.

In conformity with general accounting and disclosure principles, bank statements will be in consolidated form to reflect any activities carried on through controlled corporations, with the statements of each such subsidiary to be available to the public. The "equity method of accounting" will be applied to the banks' investments in affiliates where the bank holds 20 per cent or more of the voting stock or has effective control of the affiliate. Banks will also be required to provide financial statements with general explanatory footnotes disclosing the accounting principles applied by the bank in any special circumstances, in accordance with regulations prescribed by the Minister of Finance.

## **Loans to Directors**

The present legislation requires that loans, exceeding an amount related to a bank's paid-up capital, to a bank director or to a firm of which a bank director or the bank general manager is a member or shareholder, must be approved by two-thirds of the Board of Directors. This will be modified to apply to loans to a bank director, and to firms of which a director or any officer of the bank is a member or director. A principle of the Canada Business Corporations Act will be applied to the effect that such loans shall not be more favourable to the borrower than to comparable borrowers of similar creditworthiness in the normal course of business. It will also be stipulated that loans shall not be made to directors during the first two financial years of a bank.

### **Appointment of Bank Auditors**

In the regulatory approach to Canadian banks, a significant degree of responsibility and reliance is placed on the external auditors of the banks. The Bank Act has required that individuals be appointed as auditors, a departure from the more common practice of appointing firms. This has given rise to some difficulties where the individual auditors have been unavailable when required on short notice in connection with bank business. It is proposed to meet this problem, while retaining the special attention to the bank audit by individual auditors, by permitting banks the option of appointing either individuals or firms, but requiring in the case of the appointment of firms that the bank designate the individual partner it wishes to direct the audit work.

### **Limitations on Holdings of Bank Shares**

The basic principle that banks should not be subject to control by any person or associated group through holdings of voting shares of the bank was incorporated in the Bank Act at the last decennial revision. Several developments make it desirable to clarify the application of these provisions.

In applying the present legislation on shareholdings in banks, the association of corporations is measured on the basis of corporate shares, an approach which does not apply to the association of co-operative forms of financial institutions. A special rule will apply to the latter group in light of the principle that banks should not be controlled by associated interests and in particular that financial institutions, especially those engaged in the taking of deposits from the public, should compete at arm's length. For the purposes of the 10 per cent limit, centrals, federations, or regional unions will be deemed to be associated with their member credit unions or caisses populaires and their combined holdings of shares in any bank will be limited to no more than 25 per cent. The extent of interlocking directors between these institutions, their affiliates and banks will also be limited.

Under the present Act trustee funds are treated as independent, unassociated shareholders whether or not they are independently managed or controlled. This unqualified treatment of trustee funds fails to apply the normal controls on shareholdings in banks, particularly in respect of government trustee pension plans where the trustee of the plan is frequently an employee or agent of the government, and in circumstances where trustee pension funds are significant investors in the shares of a bank. To strengthen and clarify the control on shareholdings in banks it is proposed to amend the sections dealing with the association of shareholders to establish the relationship between governments, government agents and pension funds for government employees in a manner which will adhere to the basic principle.

To preclude abuse of the provision that a bank shall not deal in its own shares or those of other banks, the Bank Act prohibits a bank from making contributions to a pension fund if the fund invests in shares of any bank. This broad



restriction is considered to be an unnecessarily severe constraint on the investment portfolio of bank pension funds. These funds are subject to the provisions of the Pension Benefits Standards Act and to the normal limitations in the Bank Act on ownership of bank shares. It is proposed that the prohibition continue to apply to shares of the bank itself, that it be made applicable to shares of any corporate affiliates of the bank, but that a bank's pension fund will be permitted to invest in the shares of other banks on a non-voting basis.

### **Adequacy of Capital and Liquidity**

The present Bank Act does not regulate the levels of capital or liquid assets to be maintained by the chartered banks.

Developments over the years have enabled financial institutions generally to move to relatively lower levels of both capital and liquidity, a reflection of increasing access to and reliance on money markets both domestic and international, and of more flexible financial instruments, institutional structures and management techniques. Banks in industrialized countries in general have increased their leverage. Banks in Canada have increased their leverage to what is for them an historically high level, somewhat higher than the rising level of leverage in other financial institutions. The desirability of these trends continuing is being questioned in light of banking developments throughout the world. The relative responsibilities of the institutions, the market and regulatory authorities are being reviewed in many countries.

The assessment of capital or liquidity adequacy is, however, a complex procedure which, due to the differing nature of the banks' business and varying intangible and judgmental factors, cannot be adequately made by the application of formulae which could be conveniently legislated. It is accordingly proposed that the Bank Act stipulate that a bank shall maintain adequate capital and liquidity and that the Minister of Finance may make regulations on these matters. This will provide for the development of guidelines and, if necessary, the issue of specific directives to individual banks.

### **Borrowers and Depositors Protection**

The Department of Consumer and Corporate Affairs, in consultation with others, is developing legislation in respect of the protection of borrowers and depositors which will apply to all lending institutions, including the banks. All aspects of protection for borrowers and depositors which are applicable to banks will be incorporated in that legislation and its regulations. The present relevant provisions of the Bank Act will be superseded by this new and broader legislation.

### **Combines Investigation Act**

Except for mergers and agreements, all provisions of the Combines Investigation Act apply to banks. Banks, for example, are subject to that Act with respect to tied selling, misleading advertising, and price maintenance.

With certain specific exceptions, the Bank Act, as recently amended in connection with the revision of the Combines Investigation Act, applies the principles of that Act and prohibits agreements on the rate of interest on deposits and loans, on charges for services, on the amount or kind of loans or services, and on the person or class of person to whom a loan or service would or would not be provided.

On mergers, the Bank Act presently permits the sale of the assets of one bank to another or the amalgamation of two or more banks, subject to the approval of the Governor in Council. To the extent that provisions in respect of agreements and mergers are included in the Bank Act, their administration is the responsibility of the Minister of Finance. In view of the comprehensive revisions of competition legislation and in order to concentrate in a single organization, insofar as possible, responsibility for the administration and enforcement of combines legislation, it is proposed that these areas also be made applicable to banks under the Combines Investigation Act.

In this transfer, the responsibility of the Minister of Finance will be retained in two important respects. First, the Minister of Finance will continue to have authority to approve agreements among banks that are desirable for reasons of monetary or financial policy. Second, it will be a requirement that the Minister of Finance be consulted in respect of all mergers between banks and that he have the power to authorize such mergers which, in his view, are in the interests of the stability of the financial system.

## Summary

The proposals in this White Paper are based on the assumption that Canadians want a banking and financial system which is national in scope, controlled by Canadians and as competitive as possible.

One main group of proposals is designed to ensure that the national payments system in Canada will evolve in a manner that is fair to all participating institutions, that will respond to technological change, and that will give Canadians a highly efficient service. To this end, it is proposed that the federal law recognize the fact that the so-called near-banks are now intermediaries in the making of payments in Canada and that the near-banks be embraced within the national payments system with rights and obligations as participants in that system equivalent to those of the chartered banks.

A second group of proposals is directed to the conditions of entry of new or existing Canadian-owned institutions to the banking system. The objective of these proposals is to increase the number of competitors in the banking system.

A third group of proposals responds in part to the same objective. These proposals concern the role of subsidiaries of foreign banks in the Canadian banking system. They provide for recognition of these institutions in federal law and accord them a role in the system as important competitors while at the same time ensuring that the Canadian banking system remains predominantly Canadian-owned and managed.

A fourth group of proposals is specifically focused on other aspects of the objective of promoting competition in financial markets. Some of the proposals in this group deal with the business powers of banks. In some instances they extend the powers of banks. Banks are permitted, for example, to engage in financial leasing of equipment and factoring. In other instances, essentially to avoid conflict of interest situations, they constrain the banks' powers. This is the case in such areas as the underwriting of corporate securities, ownership of financial and other corporate affiliates, and data processing. Other proposals in this fourth group deal with the corporate powers of the banks. They are designed to improve statement of those powers in the present Act and to ensure that the principles and provisions of other federal legislation which regulate the affairs of corporations will apply as appropriate to banks, either directly or through comparable provisions in the Bank Act. The other federal legislation involved is the Canada Business Corporations Act, the Combines Investigation Act and the prospective legislation in respect of the protection of borrowers and depositors. This emphasis on competition in banking seeks to ensure that Canadian consumers and business will enjoy financial services as lenders or borrowers at prices as favourable as they can be, consistent with the interests of each and the financial health and stability of the institutions involved and the economy at large.

The government is confident that the evolutionary approach proposed in this paper will permit the Canadian banking system to continue as a basically Canadian system and to assume a more national character. The government believes the approach will strengthen the forces needed to ensure that Canadians are served by an efficient and innovative banking system.



**For additional copies of this publication:**

**Distribution Centre,  
Department of Finance, Ottawa K1A 0G5  
(613)995-2855**









Pour exemplaires supplémentaires de cette publication:

Centre de distribution,  
Ministère des Finances, Ottawa K1A 0G5  
(613) 995-2855

Les propositions de ce Livre blanc sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle le pays a besoin d'un système financier et bancaire d'envergure nationale, contrôlé par les Canadiens et aussi concurrentiel que possible.

Un premier ensemble de propositions vise à garantir que le système canadien de paiements évoluera de manière équitable pour tous les établissements participants et adapté au progrès technique, tout en assurant aux Canadiens un service des plus efficaces. Nous proposons à cette fin que la législation fédérale tienne compte du fait que les quasi-banques jouent maintenant un rôle d'intermédiaire dans l'exécution des paiements, en leur donnant des droits et obligations identiques à ceux des autres participants au système national de paiements, c'est-à-dire les banques à charte.

Un deuxième groupe de propositions vise les conditions d'accès des institutions nouvelles ou déjà établies sous contrôle canadien au secteur bancaire, en vue d'y accroître la concurrence.

Conçues en partie dans le même but, d'autres mesures sont proposées au sujet du rôle des filiales de banques étrangères dans le système bancaire canadien. Les mesures projetées assujettiront ces institutions à la législation fédérale et leur feront une place, en qualité d'importants concurrents, dans le secteur bancaire canadien, tout en veillant à ce que la propriété et la direction de ce dernier restent majoritairement canadiennes.

Le quatrième train de mesures proposées touche certains aspects particuliers de la concurrence sur les marchés financiers. Certaines d'entre elles portent sur les activités des banques. Elles les étendent dans certains cas, en permettant par exemple aux banques d'entreprendre le crédit-bail financier de matériel et l'affacturage. Elles limitent dans d'autres cas, essentiellement pour éviter les risques de conflits d'intérêts, comme pour la souscription de titres des sociétés, la propriété de sociétés filiales — financière ou autres — et les services informatiques.

Au dernier chapitre, d'autres propositions, qui traitent des pouvoirs des banques en tant que sociétés, visent à préciser ces derniers dans la législation actuelle ainsi qu'à rendre celle-ci conforme aux principes et aux dispositions des autres lois fédérales régissant les activités des sociétés, dans la mesure où elles valent pour les banques, soit en assujettissant ces dernières à ces lois, soit en incorporant des mesures comparables à la législation bancaire. Les autres lois fédérales en question sont la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et les mesures prévues de protection des emprunteurs et des déposants. En donnant la priorité à la promotion de la concurrence dans le secteur bancaire, on cherche à ce que les consommateurs et les entreprises canadiens puissent disposer, en qualité de prêteurs ou d'emprunteurs, de services financiers à un prix aussi favorable que possible, en conformité avec les intérêts de chacun, la bonne situation financière des établissements en cause et la stabilité de l'économie dans son ensemble.

Pour le gouvernement, la démarche évolutive qui a présidé à ces propositions devrait permettre à notre système bancaire de rester fondamentalement canadien et d'affermir son caractère national. Cette démarche devrait renforcer les éléments qui permettront aux Canadiens de bénéficier d'un système bancaire efficace et innovateur.



Ce transfert laisserait au ministre des Finances deux responsabilités importantes. En premier lieu, il garderait le pouvoir d'autoriser les ententes interbancaires qui seraient souhaitables pour des raisons de politique monétaire ou financière. En second lieu, il faudrait que le ministre des Finances soit consulté au sujet de toutes les fusions entre banques et qu'il ait le pouvoir d'autoriser celles qu'il juge appropriées à la stabilité du système financier.

L'endettement des banques des pays industrialisés a augmenté. Au Canada, il a atteint un niveau élevé, qui est quelque peu supérieur à l'endettement croissant des autres institutions financières. L'évolution du secteur bancaire dans le monde entier amène à se demander s'il est souhaitable que ces tendances continuent. Les responsabilités respectives des établissements, du marché et des autorités font l'objet d'un examen dans un grand nombre de pays.

Cependant, l'évaluation du niveau convenable de capital ou de liquidités est une tâche complexe qui, en raison de la diversité des activités bancaires et de certains éléments subjectifs, ne peut être menée à bien par l'application de formules susceptibles d'être incorporées facilement à la loi. Aussi, proposons-nous de stipuler dans la législation bancaire que les banques devront maintenir un capital et des liquidités convenables, en confiant au ministre des Finances le pouvoir d'établir une réglementation dans ce domaine. Ainsi pourra-t-on élaborer des principes directeurs et, le cas échéant, donner des directives précises aux banques prises individuellement.

## Protection des emprunteurs et des déposants

Le ministre de la Consommation et des Corporations est en train de mettre au point, en consultation avec d'autres organismes, une législation protégeant les emprunteurs et les déposants à laquelle seront assujettis tous les établissements de prêt, dont les banques. La loi en question et ses règlements d'application stipuleront toutes les mesures de protection des emprunteurs et des déposants applicables aux banques, remplaçant ainsi les dispositions actuelles de la législation bancaire.

## Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

Toutes les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'appliquent aux banques, abstraction faite des fusions et des ententes. Les banques doivent notamment respecter les dispositions régissant la vente liée, la publicité trompeuse et le maintien des prix.

A certaines exceptions près, la législation bancaire, dans sa version modifiée récemment en fonction de la révision de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, suit les principes de cette dernière; ainsi, elle prohibe les ententes sur les taux d'intérêt des prêteurs et créditeurs, les frais de service, la valeur ou le genre des prêts ou services ainsi que les personnes ou catégories de personnes auxquelles ces derniers sont accordés ou non.

Au chapitre des fusions, la législation bancaire autorise actuellement une vente d'actifs entre banques ou la fusion de plusieurs banques, avec l'autorisation du Gouverneur en Conseil. Dans la mesure où les dispositions régissant les ententes et les fusions sont incorporées à la Loi sur les banques, leur application relève du ministre des Finances. Etant donné la révision complète de la législation de la concurrence et la nécessité d'en confier si possible la mise en œuvre à un seul organisme, nous proposons que l'application de ces dispositions aux banques découle également de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

ou un groupe d'associés, grâce à la constitution d'un portefeuille d'actions assorties de droits de vote. Il est souhaitable, pour plusieurs raisons, de préciser les modalités d'application de ce principe.

Pour déterminer une association de sociétés, la réglementation tient compte des actions de ces dernières, ce qui est inapplicable aux groupements d'établissement financiers à caractère coopératif. Nous proposons d'introduire une disposition applicable à ces dernières institutions, de façon que les banques ne puissent être contrôlées par des intérêts associés et que, en particulier, les établissements financiers, notamment ceux qui reçoivent les dépôts du public, se fassent concurrence en toute indépendance. Aux fins de la règle des 10 p. cent, les centrales, fédérations ou unions régionales seront réputées être associées aux caisses d'épargne et de crédit qui en font partie et l'ensemble des actions qu'elles détiendront dans une banque ne pourra dépasser 25 p. cent. On devrait limiter également les cumuls de sièges d'administrateurs entre ces établissements, leurs filiales et les banques.

La loi actuelle considère les fonds fiduciaires comme des actionnaires indépendants, non associés, qu'ils soient gérés ou contrôlés de façon indépendante ou non. Cette absence de distinction à l'égard des fonds fiduciaires n'est pas conforme au principe général de limitation des portefeuilles d'actions bancaires, notamment lorsqu'il s'agit de régimes gouvernementaux de pension dont le fiduciaire est le plus souvent un employé ou un agent de l'Etat et que ces fonds sont des actionnaires importants des banques. Pour renforcer et préciser l'application du principe énoncé précédemment, nous proposons de modifier les articles relatifs aux associations d'actionnaires de façon à tenir compte des liens entre l'Etat, ses agents ou mandataires et les fonds de pension des fonctionnaires.

### Capital et liquidités bancaires

La loi actuelle ne réglemente pas le capital ni les liquidités à conserver par les banques à charte.

Au fil des ans, les institutions financières ont dans l'ensemble réduit, en termes relatifs, leur capital et leurs liquidités, grâce à un accès plus facile aux marchés monétaires intérieur et internationaux ainsi qu'à la plus grande souplesse des instruments financiers, des modes d'organisation et des méthodes de gestion. En règle générale,



Dans un souci d'uniformisation des renseignements fournis par les banques, il est souhaitable que la loi continue de stipuler la forme que doivent revêtir leurs déclarations. Les principaux états financiers annuels et trimestriels des banques devraient être publiés et distribués aux actionnaires. Des déclarations supplémentaires ou des modifications pourront être décidées par le ministre des Finances, ou par les banques avec l'autorisation de ce dernier. Il faudrait mettre à jour et élargir la présentation et le contenu des déclarations de façon qu'elles rendent compte des modifications importantes de l'organisation et de la situation financière des banques.

Conformément aux principes généraux de comptabilité et d'information, les états bancaires devraient être établis sous forme consolidée de façon à refléter les activités exercées par l'intermédiaire de sociétés contrôlées par les banques, le public devant avoir accès aux états de chaque filiale. Les participations des banques dans leurs filiales devraient être comptabilisées à leur valeur de consolidation lorsque la banque détient au moins 20 p. cent des actions donnant droit de vote ou contrôle effective-ment la filiale. Les banques devraient également assortir leurs états financiers de notes générales exposant les principes comptables suivis dans des cas particuliers, conformément aux règles fixées par le ministre des Finances.

### Prêts aux administrateurs

D'après la loi actuelle, les prêts supérieurs à une certaine fraction du capital versé de la banque qui sont accordés à un administrateur de cette dernière ou à une entreprise dont un administrateur ou le directeur général de la banque est membre ou actionnaire doivent être approuvés par les deux tiers du conseil d'administration. Il faudrait que cette disposition s'applique aux prêts octroyés à un administrateur de banque ou aux entreprises dont un administrateur ou un cadre de la banque est membre ou administrateur. On devrait appliquer le principe de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes selon lequel les conditions de ces prêts ne doivent pas être plus favorables que celles consenties normalement à des emprunteurs comparables jouissant du même crédit. Il faudrait également interdire l'octroi de prêts aux administrateurs pendant les deux premiers exercices de la banque.

### Nomination des vérificateurs

La réglementation canadienne des banques accorde une grande importance au rôle des vérificateurs externes. La Loi sur les banques stipule que les vérificateurs doivent être nommés à titre individuel, alors que d'habitude on désigne des cabinets comptables. Cette disposition soulève quelques difficultés lorsque les vérificateurs désignés ne peuvent se libérer dans un bref délai pour apurer les comptes d'une banque. Nous proposons de résoudre ce problème, tout en conservant le principe de la vérification effectuée par des individus, en autorisant les banques à choisir entre des comptables ou des cabinets, à condition que dans ce dernier cas elles désignent l'associé qu'elles désirent voir diriger les travaux de vérification.

### Limitation des portefeuilles d'actions bancaires

La dernière révision décennale de la législation bancaire a permis d'y incorporer le principe suivant lequel les banques ne doivent pas être contrôlées par un actionnaire

L'obligation actuellement faite aux banques d'accorder un droit de préemption aux actionnaires initiaux lors d'une émission ultérieure d'actions signifie que, à la différence des autres entreprises, elles ne peuvent émettre de titres convertibles ni offrir d'options d'achat de titres à d'autres fins précises. Aussi proposons-nous d'autoriser l'émission d'actions sans exercice de droits de préemption dans le cas de la conversion de titres convertibles et de permettre les dividendes en actions. Pour favoriser l'établissement de nouvelles banques, la loi devrait également permettre, dans certaines limites, l'offre de plans d'achat d'actions aux cadres et au personnel de la banque. Sans abandonner le principe général des droits de préemption, il faudrait autoriser les actionnaires à y renoncer par l'adoption d'un règlement, afin de laisser le choix à la banque lors de l'émission d'actions. Les conditions des placements privés d'actions devraient être approuvées par l'inspecteur général des banques.

On devrait autoriser les banques à émettre des débentures convertibles libellées en dollars canadiens et des débentures non convertibles en devises étrangères, sous réserve des dispositions limitant actuellement ce genre d'émission. L'exercice des droits de conversion pour acquérir des actions assorties d'un droit de portfeuille d'actions bancaires.

Les banques devraient émettre autorisées à émettre des actions privilégiées avec possibilité de conversion. Dans le cas d'actions privilégiées rachetables, la banque ne pourrait exercer son droit de rachat qu'avec l'accord de l'inspecteur général des banques.

On peut rattacher à la question du capital social la nature et l'étendue des informations à fournir par les banques au public lors d'une émission d'actions. D'après la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, l'entreprise émettrice n'est obligée de fournir aux autorités fédérales qu'un exemplaire du prospectus ou de la circulaire d'offre. Nous proposons d'obliger les banques à informer le public, au sujet des émissions d'actions ou d'autres titres, conformément aux règlements d'application de la Loi sur les banques.

### Informations financières

Il convient de distinguer deux catégories d'information. Il y a d'abord les renseignements sur la situation financière de la banque donnés aux actionnaires, aux dépôtsants, aux analystes financiers et au grand public. Il existe d'autre part les informations à fournir aux autorités pour leur permettre de surveiller les activités de la banque, d'appliquer la réglementation, de publier périodiquement des renseignements sur le secteur bancaire et de répondre aux autres exigences d'information de Statistique Canada. Pour cette dernière catégorie, la législation actuelle suffit puisqu'elle prévoit les modifications et renseignements supplémentaires que peut exiger la situation.

Les dispositions touchant la situation financière des banques seront renforcées et mises à jour de façon que celles-ci soient obligées de dévoiler les modifications importantes de leur organisation et de leurs activités, les changements qu'elles adoptent dans le domaine comptable et de façon à refléter les modifications aux autres lois traitant de l'information financière.



En autorisant les banques établies à émettre des actions sans valeur au pair, comme le permet la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, on les ferait échapper à l'obligation actuelle de subdiviser leurs actions. Les nouvelles banques seraient toujours tenues d'émettre des actions ayant une valeur au pair pendant cinq ans au moins ou jusqu'à ce que leurs bénéfices non distribués et leurs réserves affectées atteignent 25 p. cent du capital et du surplus d'apport.

Le mode de souscription du capital des banques n'a guère varié au fil des ans. La loi n'autorise qu'une seule catégorie d'actions, assorties d'une valeur au pair, les actions initiales, jouissant d'un droit de préemption lors des distributions ultérieures d'actions. La dernière révision décennale de la loi a permis l'émission de débentures de second rang libellées en dollars canadiens, à concurrence de 50 p. cent du capital-actions versé et du compte de réserve. Les banques ont donc un choix limité, comparativement à la plupart des autres institutions financières et des sociétés régies par la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Or, il est nécessaire aux banques de pouvoir augmenter leurs ressources propres en fonction de la croissance de leur bilan. Certes, les banques continueront vraisemblablement de mettre en réserve une forte proportion de leurs bénéfices; cependant, il se peut qu'elles aient de plus en plus besoin de recourir au marché des capitaux. Il est donc souhaitable d'assouplir, de la façon indiquée ci-après, les règles de constitution ou d'augmentation du capital social des banques.

#### Méthodes de financement

La Loi sur les corporations commerciales canadiennes, adoptée récemment, ne s'applique pas aux institutions financières réglementées au niveau fédéral. Sur certains points, comme les conditions de constitution, les pouvoirs, l'information financière, le financement de l'entreprise et la limitation des participations, les dispositions de la législation bancaire sont plus complètes et plus restrictives que celles de la loi en question. Dans les domaines qui ne mettent pas en jeu des facteurs particuliers, la législation bancaire devrait être conforme aux principes et aux modalités de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, notamment aux articles traitant des devoirs, pouvoirs, responsabilités et obligations des administrateurs, ainsi que des précautions prises contre les transactions entre liées. D'autres points plus particuliers devraient être revus, conformément aux principes exposés ci-après.

### Loi sur les corporations commerciales canadiennes

Voici nos propositions à cet égard.

Cependant, vu les nouvelles mesures fédérales adoptées ou en voie d'adoption, il est souhaitable d'aménager la législation bancaire, soit en prévoyant l'application de ces mesures aux sociétés bancaires, soit en modifiant la Loi sur les banques de façon à assujettir celles-ci aux dispositions pertinentes des textes d'application générale.

groupe d'établissements.

ont tenu lieu, avec succès, de mesures d'application d'une législation générale à ce articles de la Loi sur les banques et la surveillance étroite dont celles-ci font l'objet d'échapper jusqu'ici, en règle générale, aux dispositions régissant les sociétés. Les La réglementation particulière imposée aux banques à charte leur a permis



ces derniers, comme il leur est permis actuellement); la possibilité, pour les cultivateurs, de contracter un emprunt pour la révision du matériel agricole (et non seulement pour sa réparation); enfin, la majoration des \$7,500 constituant actuellement la créance privilégiée des producteurs de denrées périssables ou de produits laitiers, en cas de faillite d'un débiteur qui a fourni la garantie prévue à l'article 88.

## Activités non bancaires d'intérêt social ou économique particulier

Les pouvoirs publics et les organismes de charité, notamment, demandent fréquemment aux banques de fournir des services à des fins sociales ou économiques particulières. Les autres établissements financiers sont relativement libres d'accéder ou non à ces demandes. Par contre, la Loi sur les banques, qui les autorise à exercer des activités liées aux opérations bancaires, les oblige à obtenir une autorisation expresse dans le cas d'autres activités. Parmi les services demandés aux banques, citons la vente de billets, de loterie par exemple, à l'occasion de fêtes spéciales d'intérêt local, provincial ou national, la distribution de billets ou la prestation d'autres services pour des organismes de charité ou sociaux, ainsi que la vente, à titre permanent, de billets de loterie de l'Etat ou de transport urbain.

Les succursales des banques à charte représentent en effet un réseau de distribution intéressant. Or, si les banques accèdent à toutes les demandes, la qualité des services bancaires fournis à leur clientèle pourrait en souffrir. D'un autre côté, la prestation de certains des services en question par les banques peut se révéler utile. Nous proposons donc d'autoriser les banques à participer aux activités suivantes:

la vente de billets (dont les billets de loterie) dans le cadre d'événements spéciaux, temporaires et occasionnels à caractère non commercial ou de projets d'intérêt local, municipal, provincial ou national, à titre de service public;

la vente de billets de transport urbain; et

la vente de billets des loteries parrainées par les autorités fédérales, provinciales ou municipales.

## Application aux banques de la réglementation des sociétés

### Contexte

L'ensemble des textes fédéraux qui régissent les activités de la plupart des sociétés a subi récemment des modifications importantes, qui ne sont pas achevées. On a déjà adopté, ou rendu publiques en vue de leur incorporation à la loi, des mesures visant les sociétés, la concurrence et la faillite. De nouvelles mesures législatives sont attendues dans le domaine de la concurrence et un projet de loi visant les emprunteurs, les prêteurs et les déposants doit être présenté.

*Exceptions proposées:*

Nous proposons que, lorsqu'une banque possède plus de 10 p. cent des actions donnant droit de vote d'une société financière canadienne, elle puisse, dans les conditions fixées par le Gouverneur en Conseil, continuer à conserver la même fraction du capital-actions, à condition que le coût n'en dépasse pas \$5 millions. Les conditions seraient établies de manière à empêcher la banque d'exercer une influence dominante sur la société.

Les banques devraient être autorisées à posséder des sociétés de capital risque, conformément aux règlements établis par le Gouverneur en Conseil. Ces derniers devraient définir les investissements de capital risque, limiter les participations des banques dans les sociétés en question et prévoir un mécanisme de liquidation des investissements arrivés à maturité par ces dernières.

## Activités non financières

Il faudrait interdire aux banques d'acquiescer plus de 10 p. cent des actions donnant droit de vote d'une société canadienne non financière, sauf dans les cas prévus par la législation bancaire.

Pour permettre les mises de fonds temporaires dans des sociétés en participation, on devrait autoriser les banques à aller jusqu'à 50 p. cent, pourvu que l'excédent par rapport aux 10 p. cent soit liquidé dans les deux ans suivant le dépassement du plafond, sauf prolongation accordée par le Ministre.

Nous proposons que, lorsqu'une banque possède plus de 10 p. cent des actions donnant droit de vote d'une société canadienne non financière, elle puisse, dans les conditions fixées par le Ministre, conserver ces actions pourvu que l'excédent soit liquide dans les deux ans, sauf si ce délai est prorogé par le Ministre.

## Garantie des crédits bancaires

Plusieurs articles de la Loi sur les banques permettent à ces dernières de prêter sur garantie et de réaliser cette dernière, dans les mêmes conditions que les autres prêteurs institutionnels. De même, pour fournir un moyen de financement aux petites entreprises de production et de transformation du secteur primaire, certains passages de la loi, notamment l'article 88, prévoient des dispositions particulières de prêt et de garantie, dont l'enregistrement de cette dernière. Cette forme de financement des stocks vise à aider les entreprises agricoles, industrielles et commerciales dans leur rôle de production. Nous proposons de conserver ou de modifier, à la lumière de l'évolution observée, les dispositions spéciales de la loi actuelle.

Parmi les modifications proposées, mentionnons : la possibilité, pour les propriétaires de réserves minières, de garantir un emprunt sur celles-ci, comme peuvent actuellement le faire les propriétaires de réserves d'hydrocarbures ; la possibilité, pour les agriculteurs, de donner en garantie les stocks d'aliments pour animaux (en plus de

### *Exceptions proposées:*

*Sociétés de prêt hypothécaire:* Les banques devraient être autorisées à être les actionnaires uniques de sociétés s'occupant principalement d'octroyer des prêts sur hypothèques résidentielles, dans les conditions fixées par le Gouverneur en Conseil. Pour le calcul des réserves primaires, on ajouterait le passif de ces sociétés à celui de la banque.

Les banques détenant plus de 10 p. cent des actions donnant droit de vote d'une société de prêt hypothécaire pourront acquérir la totalité de son capital-actions, dans les conditions précisées ci-dessus, ou en garder la même proportion à condition que le coût des actions soit inférieur ou égal à \$5 millions.

*Sociétés desservant les FPI:* Une société distincte servant aux emprunts et aux conseils de placement est nécessaire au fonctionnement des FPI et se révèle fort utile pour les SPH. Les banques devraient être autorisées à être les actionnaires uniques — ou associées avec d'autres établissements financiers, dont une autre banque à charte — de ces sociétés, selon les règles établies par le Gouverneur en Conseil.

La réglementation devrait prévoir un conseil de fiduciaires chargé de diriger la FPI, et limiter les cumules de fonctions de fiduciaire et d'administrateur de la banque ou de la société desservant la FPI.

Les propositions exposées au sujet des sociétés de prêt hypothécaire ainsi que des entreprises desservant les FPI et SPH sont conformes à l'objectif général du gouvernement, qui est de faciliter au maximum l'accès au financement de l'habitation.

*Sociétés desservant les banques:* Les banques devraient être autorisées à être les seuls actionnaires des sociétés qui les desservent en leur fournissant des immeubles, conformément aux dispositions actuelles, ainsi que des sociétés fournissant exclusivement à la banque des services inhérents ou accessoires aux activités de cette dernière. On devrait aussi permettre aux sociétés dont le capital appartient à un groupe de banques d'offrir des facilités de financement spéciales à l'exportation ou d'autres services spécialisés comme, par exemple, des cartes de crédit.

### **Autres activités financières**

Sauf dans les cas prévus par la législation bancaire, les banques ne devraient pas être autorisées à acquérir plus de 10 p. cent des actions donnant droit de vote d'une société canadienne exerçant principalement des activités financières.

Cependant, pour promouvoir les innovations et les entreprises en participation, les banques devraient être exemptées temporairement de ce plafond de 10 p. cent dans le cas des nouvelles participations dans des sociétés qui ne font pas l'objet d'une interdiction expresse. Les banques devraient se défaire de l'excédent dans les deux ans suivant la date de dépassement du plafond, sauf prolongation accordée par le Ministre.



## Participations bancaires dans les sociétés canadiennes

Cependant, les banques ont souvent, dans le cadre de leurs activités normales, à donner des conseils sur des titres particuliers, habituellement à de petits clients ou à des investisseurs occasionnels qui ne possèdent pas d'autres contacts dans les milieux financiers. Il n'est pas recommandé d'interdire ce genre de conseils de placement. De même, les banques fournissent certains services administratifs à leurs clients titulaires d'un portefeuille, comme la garde des titres, l'encaissement des intérêts et des dividendes et l'établissement périodique de rapports sur le portefeuille. Ces services ne présentant pas de risque de conflits, ils ne doivent pas être interdits.

L'évolution de la profession bancaire au Canada a toujours été régie par le principe selon lequel les services bancaires doivent être fournis directement par un réseau de succursales. Les seules filiales à 100 p. cent permises au Canada ont été les sociétés desservant les banques, conçues pour fournir des immeubles à ces dernières. Pour éviter la concentration des pouvoirs et empêcher les banques d'entreprendre directement des activités industrielles ou commerciales, les modifications apportées en 1967 à la Loi sur les banques limitaient pour la première fois le droit de ces dernières à acquérir des actions donnant droit de vote dans les sociétés canadiennes. La législation empêche en effet les banques de détenir plus de 10 p. cent de ces actions, sauf si la participation de la banque est inférieure ou égale à \$5 millions. Dans ce dernier cas, elle peut détenir jusqu'à 50 p. cent des actions assorties d'un droit de vote. Les banques ont à l'heure actuelle environ \$120 millions investis dans plus de 50 sociétés au titre de cette dernière disposition. Les sociétés de crédit aux entreprises, de crédit-bail et de prêt hypothécaire forment 16 de ces sociétés et représentent les trois quarts des fonds investis.

Le plafond de 50 p. cent n'a pas empêché les banques d'occuper une situation dominante dans une société ni de la contrôler. Ce cas peut se présenter, par exemple, lorsque la banque possède 50 p. cent des actions donnant droit de vote — moyen-nant une mise de fonds minime — et place la majorité de ses capitaux en actions privilégiées, lorsqu'elle détient 50 p. cent des actions et que tout ou partie du reste est entre les mains d'une filiale ou que le développement de l'entreprise dépend de la promotion faite par les succursales de la banque.

En vue de préciser et de réglementer la nature et l'étendue des participations bancaires dans les entreprises canadiennes, nous proposons d'appliquer les principes qui suivent, sous réserve des exceptions mentionnées, à l'égard des opérations bancaires, c'est-à-dire des activités que les banques sont expressément autorisées à entreprendre, des autres activités financières, et des activités non financières.

### Opérations bancaires

Les banques doivent effectuer elles-mêmes leurs opérations, qui doivent être régies, sous tous leurs aspects, par la législation et la réglementation bancaires. En conséquence, elles ne doivent pas, sauf disposition contraire de la Loi sur les banques, exercer des activités ni fournir des services au public au Canada par l'intermédiaire de filiales sous contrôle total ou partiel.

Cette législation pose deux problèmes. En premier lieu, l'obligation de placer les fonds en fiducie fait intervenir une société fiduciaire. En conséquence, on voit les banques se charger du côté administratif et commercial, tandis que les sociétés de fiducie reçoivent les demandes des investisseurs, pour déléguer la plupart de leurs fonctions aux banques. En second lieu, la loi permettant de placer les sommes épargnées en obligations, en actions et en parts de fonds mutuels, les banques ont établi à cette fin des fonds mutuels. Or, tout fonds mutuel présente des risques de conflits d'intérêts, qui sont particulièrement élevés dans le cas des banques prêtant aux entreprises.

Pour résoudre ces problèmes sans pour autant priver les clients des banques des mêmes possibilités d'accès aux régimes en question que celles offertes par les autres établissements de dépôt, nous recommandons que les banques ne soient autorisées à proposer des régimes enregistrés d'épargne-retraite (RER) ou d'épargne-logement (REL) que sous forme de plans de dépôt, en leur interdisant d'accepter de nouveaux adhérents à leurs régimes existants d'actions et d'obligations; nous proposons en outre de modifier la législation fiscale afin d'autoriser ces plans de dépôt auprès des banques, de manière à éliminer l'obligation de fiducie.

Les banques pourraient continuer d'offrir des RER et des REL placés en obligations et en actions si la gestion des épargnes était confiée à un fonds indépendant.

### **Fiducies de placements immobiliers et sociétés de placements hypothécaires**

Les fiducies de placements immobiliers (FPI) et les sociétés de placements hypothécaires (SPH) sont, en quelque sorte, des fonds mutuels ayant pour actifs des créances hypothécaires. Dans les deux cas, les revenus ne sont pas imposés au niveau de la FPI ou de la SPH s'ils sont transmis aux actionnaires (qui, eux, doivent évidemment acquitter l'impôt). Trois banques ont constitué des FPI. Sur le plan administratif, la participation de la banque se fait par le rôle de conseil qu'elle joue auprès de l'organisme et par ses cadres supérieurs, pris individuellement, qui agissent comme fiduciaires. Son rôle de conseil place la banque dans une situation de conflits d'intérêts puisque'elle influence sur les décisions d'investissement de l'organisme fiduciaire et effectue simultanément des placements comparables pour son propre compte. Ce genre de conflit est également observé dans le cas des sociétés de fiducie.

Vu l'importance du financement du logement ainsi que le rôle des banques dans ce domaine et du fait que la nature et la gravité des conflits possibles ne sont pas les mêmes que dans le cas des titres de sociétés, nous proposons d'autoriser les banques à continuer de jouer un rôle de conseil auprès des FPI et des SPH à condition que le conseil de fiducie ou d'administration de ces dernières ait une majorité de membres indépendants de la banque.

### **Gestion de portefeuille et conseils de placement**

Pour des raisons déjà évoquées, à savoir les risques de conflits d'intérêts, il ne semble guère souhaitable de permettre aux banques de gérer des portefeuilles ou de donner des conseils de placement, sauf dans le cas des FPI et SPH. Ces services paraissent être assurés convenablement par les sociétés de fiducie, les négociants en valeurs et les conseillers indépendants en placements.

## Activités fiduciaires et quasi-fiduciaires

Le nom d'une banque pourrait figurer sur un prospectus ou une annonce mentionnant le groupe de placement d'un titre de société. Les banques pourraient également signaler au public qu'elles ont un service titres, mais sans annoncer ni promouvoir la vente de telle ou telle valeur particulière, sauf de la façon indiquée ci-dessus.

Grâce à ces propositions, les négociants en valeurs seraient protégés contre la concurrence des banques dans leur principal secteur de souscription, celui des titres de société, tandis que les émetteurs et les acheteurs de titres de tout le pays auraient davantage accès au réseau de distribution des banques.

La gestion des biens de tiers placés en fiducie ou en fidéicommiss incombe principalement, au Canada, aux sociétés dites de fiducie. Les banques n'ont jamais eu accès à ce secteur. En effet, combinée à un rôle de prêteur aux entreprises, la fonction de fiduciaire présente des risques de conflits d'intérêts, dont les banques, comme les sociétés de fiducie, ont reconnu le danger. Dans les observations qu'elles ont présentées, les deux catégories d'institutions recommandent de ne pas accorder aux banques le droit d'agir comme fiduciaires.

Nous ne proposons pas de permettre aux banques de jouer le rôle de fiduciaires, ce qu'elles ne souhaitent d'ailleurs pas, mais on peut noter que depuis 1967 elles effectuent des opérations qu'on peut rattacher, dans une certaine mesure, aux activités fiduciaires. Il importe de préciser les pouvoirs des banques dans le domaine de ces activités «quasi-fiduciaires».

### Fonds mutuels

Pour les mêmes raisons que dans le cas des titres, il est souhaitable que les banques puissent distribuer des actions de fonds mutuels. Nous proposons donc qu'elles soient autorisées à servir d'agents pour la vente de fonds mutuels, à condition que la gestion des sommes recueillies soit confiée au fonds.

En raison des possibilités de conflits que pose la double fonction bancaire de prêts aux entreprises et de gestion de fonds mutuels, nous recommandons d'interdire cette dernière activité aux banques. Les banques intéressées devraient transférer la gestion de ces fonds ou les liquider sur une certaine période. On éviterait ainsi le risque de situations telles que la reprise des titres d'une entreprise cliente et l'exercice des droits de vote correspondants au détriment des actionnaires du fonds, l'obtention d'informations réservées sur les entreprises clientes par les dirigeants du fonds et le choix d'une maison de courtage en fonction de ses relations bancaires.

### Régimes enregistrés d'épargne-retraite et d'épargne-logement

Il s'agit de régimes incitatifs de report d'impôt visant à promouvoir l'épargne en vue de la retraite ou de l'accession à la propriété. D'après la législation fiscale, les sommes éparpillées à cette fin doivent être placées en «fiducie». Ces régimes sont accessibles au plus grand nombre possible de particuliers grâce à la participation de diverses catégories d'établissements, dont les banques à charte et les quasi-banques.



Leur rôle dans la souscription et la distribution des titres émis par les pouvoirs publics au Canada et leurs organismes a été jugé tout à fait approprié; aussi la législation bancaire permet-elle aux banques d'utiliser leur raison sociale dans les publicités faites aux émissions de ces titres publics. Par contre, elles ne peuvent le faire dans le cas des titres de sociétés, un conflit risquant de surgir entre le rôle de prêteur d'une banque auprès d'une entreprise et son activité de promotion des titres de cette dernière.

Le secteur des valeurs mobilières, en souscrivant les nouvelles émissions et en assurant un marché secondaire — donc en «nourrissant» les titres en circulation —, joue un rôle important sur le marché des capitaux. Il convient de maintenir la vigueur de ce secteur et de permettre aux entreprises de continuer à avoir le choix, pour se financer, entre les banques et le grand public, grâce aux services des négociants indépendants. Pour maintenir la possibilité de ce choix, tout en évitant les risques de conflits d'intérêts et de concentration excessive des pouvoirs, nous proposons de mieux définir le rôle des banques dans la vente de titres des sociétés.

Un fort volume de capitaux est nécessaire, chez nous, au financement de la croissance industrielle et des grands projets d'exploitation des ressources naturelles. Si l'on veut élargir au maximum le marché potentiel des titres au Canada, il serait bon de pouvoir compter sur le puissant réseau de distribution que constituent les nombreuses succursales des banques à charte. Si, pour les raisons mentionnées précédemment, il ne convient pas de laisser les banques promouvoir la vente de titres des sociétés, il reste possible de permettre au public de se procurer ces titres dans une ou plusieurs banques. Il semble également souhaitable, dans un souci d'information du public, de mentionner le nom des banques jouant un rôle dans l'émission de titres, dans le prospectus ou l'annonce accompagnant ces derniers.

Nous proposons donc que la législation bancaire, au lieu de donner aux banques le droit général de négocier des valeurs, précise les activités qui leur sont permises ou défendues.

Par exemple, dans le domaine de la souscription, les banques devraient pouvoir continuer à distribuer les titres du gouvernement et des organismes fédéraux, ceux des provinces, des municipalités et organismes rattachés, ainsi que ceux des organismes internationaux dont le Canada fait partie. Par contre, on retirerait aux banques le droit de souscrire des titres de sociétés ou de jouer le rôle d'agent dans leur placement sur le marché privé. Elles garderaient ce droit à l'égard de leurs propres titres et de ceux de leurs filiales financières autorisées.

Il faudrait cependant que les banques puissent distribuer les titres de sociétés en qualité de membres d'un groupe de placement. Sinon, les personnes qui achèteraient ces titres aux guichets des banques devraient payer une commission supplémentaire, qui frapperait tout particulièrement les souscripteurs résidant hors des grandes agglomérations, qui n'ont pas facilement accès aux services des négociants et courtiers en valeurs.

## Valeurs mobilières

Les façonnières indépendants canadiens devraient pouvoir desservir le public et répondre à la demande croissante de traitement des données en tant que service spécialisé, à condition qu'ils ne subissent pas une concurrence induite des banques dans des domaines éloignés des activités normales de celles-ci. Aussi proposons-nous de limiter les activités directes ou indirectes des banques en informatique à la prestation directe, au public, de certains services informatiques « à caractère bancaire » lorsque le traitement des données est effectué par la banque, dans les conditions fixées par le Gouverneur en Conseil sur la recommandation du ministre des Finances. D'après ces règles, les banques ne pourront offrir que les services directement liés à l'exécution des paiements, comme la ventilation des dépôts et des règlements, le rapprochement des chèques, les débits et crédits autorisés d'avance, les plans d'établissement de la paye et les services informatiques liés à l'affacturage. Les banques pourront également fournir à d'autres établissements financiers les services informatiques faisant partie intégrante des opérations bancaires. Elles seront tenues de fournir à leurs clients, sur demande, les informations les concernant, exploitables par ordinateur, qu'elles auront éventuellement obtenues lors de la prestation du service. Enfin, nous proposons un peu plus loin que les banques ramènent à 10 p. cent au maximum leurs participations dans les entreprises d'informatique.

Dans les années suivant la Confédération, les banques étaient les principales institutions financières faisant le commerce des titres. Depuis 1876, la Loi sur les banques les autorise à « négocier » des valeurs, sans que ce terme soit défini. Lorsqu'ils ont réglementé le commerce des valeurs mobilières, les législateurs des provinces ont tenu compte de ce droit des banques en les exemptant généralement de l'application des règlements provinciaux. Pas plus que les autres textes législatifs fédéraux, la Loi sur les banques, qui confère à ces dernières ce pouvoir d'ordre général, ne réglemente leurs activités dans ce secteur important et en plein essor. Le paragraphe 157(2), qui nous intéresse ici, de la loi reflète une certaine préoccupation des risques de conflits d'intérêts, puisqu'il défend aux banques d'utiliser leur raison sociale pour promouvoir la vente de valeurs, interdiction qui ne vaut actuellement que pour les titres de sociétés.

Le marché des capitaux se développant, et avec lui le commerce des valeurs mobilières, les autorités provinciales ont élargi et renforcé la réglementation du marché des titres. On étudie depuis un certain temps la question de savoir si ce marché national devrait être réglementé au niveau fédéral, et de quelle façon. Bien que les négociants et courtiers en valeurs dominent nettement les activités de souscription, de diffusion et de commerce des titres, les banques participent depuis toujours à la distribution des titres fédéraux ainsi qu'à la souscription et à la diffusion des titres provinciaux et municipaux. A quelques exceptions près, les banques ne participent pas aux groupes de souscription de titres de sociétés; elles n'ont joué, dans la distribution de ces derniers, qu'un rôle passif, agissant comme mandataires et recevant les ordres de leurs clients.

## informatique

ques approchent du plafond de 10 p. cent, les hypothèques résidentielles ordinaires détenues par l'ensemble des banques à la fin de 1975 ne représentaient que 5,8 p. cent des dépôts et débentures en dollars canadiens figurant à leur passif.

Vu la demande croissante de financement hypothécaire, notamment pour les habitations à prix modéré, il est souhaitable de ne pas entraver les banques par des restrictions arbitraires. Aussi proposons-nous l'abolition du plafond qui limite actuellement les portefeuilles d'hypothèques résidentielles ordinaires.

Depuis quelques années, les banques à charte recourent massivement à l'informatique. La majorité de leurs opérations sont maintenant traitées par ordinateur et elles transmettent leurs renseignements à l'aide d'un matériel de communication perfectionné. L'informatique facilite donc la prestation d'un grand nombre des services bancaires habituels.

En outre, l'ordinateur a permis aux banques d'offrir à leurs clients de nouveaux services à l'égard des comptes clients et fournisseurs ainsi que de la comptabilité des petites entreprises.

A peu près à l'époque où les banques se convertissaient à l'ordinateur, des entreprises indépendantes d'informatique commençaient à desservir le public, ce qui a mis les deux groupes en concurrence directe.

Bien qu'on puisse justifier l'extension des pouvoirs des banques aux services informatiques au nom de l'efficacité économique, de la commodité du public et de la politique industrielle, il risque également d'en résulter une concurrence déloyale, une concentration du pouvoir économique et des conflits d'intérêts si les banques sont à la fois bailleurs de fonds aux entreprises et prestataires de services informatiques. Aussi le ministère des Finances a-t-il publié en janvier 1975 des lignes directrices précisant les domaines dans lesquels les banques ne peuvent fournir ces services, dans l'attente d'un examen complet de la législation bancaire. En gros, ces lignes directrices ne permettent aux banques d'offrir que des services automatisés de paiements, c'est-à-dire les services d'ordinateur relatifs à l'exécution des règlements, ainsi que des services bancaires en gros, à savoir la prestation, à d'autres établissements financiers, des services informatiques faisant partie intégrante des activités bancaires. Tous les autres domaines leur ont été interdits, sauf qu'elles pouvaient continuer à desservir leur clientèle existante.

Depuis, le gouvernement a reçu des observations des parties intéressées et a étudié le secteur des services informatiques au Canada. Celui-ci est en majeure partie entre les mains de nationaux; la plupart des sociétés sont de taille réduite, opérant au niveau local ou régional, encore qu'on voit apparaître quelques grosses entreprises ayant un chiffre d'affaires de l'ordre de 20 à 30 millions de dollars; la concurrence est acharnée et les marges bénéficiaires sont peu élevées. Comme ce secteur concurrence actuellement avec succès les sociétés sous contrôle étranger, il restera probablement en majorité canadien.



## Hypothèques résidentielles

Un secteur de l'affacturage plus actif bénéficierait à toute l'économie. La perception des créances étant une opération difficile et coûteuse pour certaines entreprises de taille réduite, ces dernières seraient heureuses de pouvoir les céder à un banquier avec lequel elles ont établi des relations. Conscientes de cet avantage, certaines petites entreprises ont pressé le gouvernement d'autoriser les banques à offrir directement des services d'affacturage. On propose donc de permettre expressément aux banques d'entreprendre cette activité.

La révision de 1954 de la législation bancaire a autorisé les banques à charte à accorder des prêts sur hypothèques assurées en vertu de la Loi nationale de l'habitation, ce qui leur a ouvert le marché hypothécaire. À la fin de 1955, les hypothèques LNH représentaient déjà 2.7 p. cent de l'ensemble de leurs principaux avoirs, proportion qui devait tripler approximativement au cours des quatre années suivantes pour atteindre 8 p. cent à la fin de 1959.

Cependant, en 1960, les banques se sont vu interdire de nouveau l'accès au marché hypothécaire, en raison d'une disposition les empêchant de fixer leurs taux de débiteur à plus de 6 p. cent. Abstraction faite de quelques autorisations de prêts hypothécaires, d'un montant limité en 1964 et en 1965, les banques ont été absentes du marché primaire des hypothèques jusqu'à la révision de 1967 de la législation bancaire et leurs portefeuilles de créances hypothécaires ont diminué à mesure que les prêts étaient amortis.

Le plafond de 6 p. cent fut supprimé par la révision de 1967, qui permit également aux banques d'accorder des prêts sur hypothèques ordinaires, à côté des prêts LNH. Pour répartir dans le temps et limiter l'incidence de cette concurrence nouvelle pour les sociétés de fiduciairie et de prêt hypothécaire, la nouvelle loi limitait l'encours des prêts sur hypothèques résidentielles ordinaires d'une banque à 10 p. cent des dépôts et de débentures canadiens figurant à son passif. L'application de cette mesure a été échelonnée, à raison de 1 p. cent s'ajoutant par année d'exploitation, à partir du 31 octobre 1965, à un coefficient de base de 2 p. cent. Cette disposition de croissance progressive s'applique toujours aux nouvelles banques.

Depuis 1967, les banques à charte ont plus que rattrapé le terrain perdu sur le marché hypothécaire au cours des sept années précédentes. À la fin de 1975, les banques et leurs filiales de crédit hypothécaire comptaient pour 21 p. cent de l'ensemble des hypothèques détenues par des institutions, proportion presque triple de celle de 1967 et supérieure aux 17.6 p. cent enregistrés en 1960. À la fin de 1975, les créances hypothécaires représentaient environ 14 p. cent des principaux avoirs des banques, contre 4.4 p. cent en 1967.

L'essor relatif des portefeuilles bancaires d'hypothèques résidentielles a été freiné principalement, non par les limites arbitraires imposées par la loi actuelle, mais par la politique d'équilibre de l'actif suivi par les banquiers. Seules les nouvelles banques ont été entravées par l'application des limites. Bien que certaines des plus grandes ban-

## Attacturage

banques se livrer à cette activité. Cependant, le gouvernement est d'avis qu'un élargissement aussi important des activités bancaires devrait être prévu expressément par la loi. En outre, il était préoccupé par les conséquences qui se produiraient si l'on permettait de déduire les amortissements des revenus bancaires — notamment lors du financement d'équipement très coûteux comme les avions — dans le cas des sociétés, y compris celles de la Couronne, dont les bénéfices imposables sont faibles ou nuls. Le budget présenté le 25 mai 1976 a dissipé cette préoccupation puisque « un contre-buable ne pourra déduire l'amortissement de l'équipement loué au-delà du produit net de la location de ce dernier ».

Comme il ne permettra plus de faire échapper à l'impôt les revenus ne provenant pas de la location, le crédit-bail sera une formule plus comparable aux emprunts à terme sur le marché des capitaux. Il deviendra alors une activité normale pour les banques, du fait qu'elles pourront contribuer au développement de cette formule de financement, au profit de l'industrie dans son ensemble et, tout particulièrement, des petites et moyennes entreprises.

Il est proposé d'autoriser les banques à faire du crédit-bail financier d'équipement, selon les règles fixées par le Gouverneur en Conseil. Ces règles garantiront que le crédit-bail est l'équivalent fonctionnel du prêt en rattachant obligatoirement la location à un matériel précis; la banque ne devra assumer aucune responsabilité de fonctionnement, d'entretien ou de réparation du matériel; enfin, sa rémunération devra provenir exclusivement des loyers, sans dépendre des bénéfices réalisés sur la valeur résiduelle du matériel, sauf pour une somme ne dépassant pas 20 p. cent du prix d'acquisition du bien par le bailleur.

L'affacturage consiste, pour une entreprise, à céder, moyennant commission, ses «comptes clients» à une tierce partie qui supporte donc le crédit, en assume les risques et perçoit les créances. Cette tierce partie a le droit d'examiner le crédit d'un client de l'entreprise dont elle gère les créances.

L'affacturage est particulièrement approprié à certaines industries secondaires et aux petites entreprises de transport. Il est de plus en plus courant dans le secteur des exportations. Il est destiné aux petites entreprises, notamment à celles qui sont jeunes ou connaissent une croissance rapide et manquent de fonds de roulement. Ces entreprises ont souvent un grand nombre de petits clients dont les comptes coûtent cher à tenir et à percevoir.

Aux États-Unis, les banques américaines sont autorisées depuis 1963 à faire de l'affacturage. Elles ont mis à profit leur réputation, leur compétence commerciale ainsi que leurs ressources humaines et informatiques pour étendre le marché de l'affacturage. Certaines d'entre elles s'attaquent maintenant au marché canadien. L'affacturage n'étant pas assez développé dans notre pays, les banques pourraient donner l'impulsion nécessaire à son essor. Leur accès à ce secteur d'activité accroîtrait la concurrence et la présence canadienne.

souscription de titres de société, des activités fiduciaires et quasi-fiduciaires, de l'informatique et des sociétés filiales de banques, il est proposé de limiter les pouvoirs de ces dernières.

*Extension des services de financement spécialisés:* Les établissements financiers autres que les banques assurent actuellement un certain nombre de services spécialisés, dont certains se rattachent étroitement aux services bancaires ou font concurrence à ces derniers, comme les prêts commerciaux. Lorsque ces services ne peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts et ne sont pas offerts assez largement par les établissements canadiens, on devrait autoriser les banques à les fournir, afin d'accroître la concurrence au profit des usagers. Ce principe vaut pour les cas de l'affacturage et du crédit-bail évoqués plus loin.

*Recours aux filiales:* Dans le cadre des restrictions imposées lors de la dernière révision de la législation bancaire, les banques ont constitué diverses filiales afin d'élargir la gamme des services offerts sur le marché financier. Les propositions qui suivent obéissent au principe selon lequel, sauf exception dictée par des situations particulières, les banques doivent offrir elles-mêmes leurs services financiers au Canada, sans passer par des filiales. De cette façon, les activités essentielles des banques sont régies par les dispositions de la loi applicable et les conflits d'intérêts, évités. En outre, sauf circonstances spéciales, les banques ne devraient pas entreprendre d'activités non financières, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de filiales. En effet, l'exercice de ses activités modifierait la nature des risques relatifs aux opérations bancaires, tout en créant la possibilité d'une concentration indésirable de pouvoirs et de conflits d'intérêts.

Plus précisément, les activités bancaires devraient être réglementées comme suit:

## Crédit-bail financier

Le crédit-bail financier permet à une entreprise qui veut augmenter son équipement de production de ne pas s'endetter. Il s'agit habituellement d'un accord à moyen ou long terme d'après lequel le locataire assume les frais de détention et d'utilisation du bien.

Le crédit-bail financier présente certains avantages par rapport aux autres formes de financement. Les petites entreprises, dont les capitaux sont souvent limités, ont trouvé cette solution particulièrement utile. Le crédit-bail d'équipement connaît un essor relativement rapide au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Dans notre pays, les filiales de banques étrangères comme les autres entreprises canadiennes se sont montrées actives dans ce secteur. Aux États-Unis, les banques américaines ont le droit d'offrir des services de crédit-bail financier. Toutefois, les banques canadiennes ne se sont intéressées à cette activité que récemment, par l'intermédiaire de sociétés sous contrôle partiel.

La législation actuelle n'autorise pas expressément les banques à effectuer du crédit-bail financier. Depuis la dernière révision, on a envisagé la possibilité de laisser les



## Réglementation des activités bancaires

### Principes généraux

Les autorités compétentes ne recommanderont la constitution d'une filiale de banque étrangère que si elles sont convaincues de la bonne réputation de la banque mère et de la possibilité de ladite filiale de contribuer à la concurrence dans le secteur bancaire au Canada.

La banque étrangère qui voudra constituer une filiale dans le cadre de la Loi sur les banques ne pourra établir ni conserver au Canada d'autres filiales que celles qui seront permises par la loi à la filiale, en qualité de banque. Un certain délai sera prévu pour permettre aux filiales de sociétés étrangères déjà établies de répondre à cette exigence et aux autres conditions de constitution.

La filiale devra avoir au Canada des actifs d'une valeur au moins égale à celle de son passif canadien et tenir tous ses documents, registres et livres au Canada.

En règle générale, on n'autorisera la constitution d'une filiale de banque étrangère dans le cadre de la législation bancaire fédérale que si les banques canadiennes bénéficient ou peuvent bénéficier d'un régime comparable dans le pays de la banque mère.

Enfin, étant donné l'importance du système bancaire dans l'économie et la politique économique et monétaire, les dispositions de la Loi sur les banques primeront sur celles de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger en ce qui concerne la réglementation de l'accès des banques étrangères au secteur bancaire canadien.

Comme lors des révisions précédentes de la législation bancaire, les projets de modifications visent principalement à améliorer le caractère concurrentiel et l'efficacité du système financier. Il est également souhaitable de définir plus nettement le rôle et les pouvoirs des banques. Les propositions présentées reflètent les trois grands principes suivants :

**Conflits d'intérêts :** Suivant la tendance générale à la déspecialisation et à la prestation d'une gamme plus étendue de services dans la plupart des établissements financiers, les quasi-banques s'intéressent à des activités exercées habituellement par les banques, tandis que ces dernières ont tendance à s'occuper de domaines relevant traditionnellement de certaines institutions spécialisées. Dans de nombreux cas, cette évolution a eu des effets positifs, puisqu'elle a intensifié la concurrence entre établissements et abaissé le prix, pour le public, de services améliorés. Il existe cependant certains services spécialisés, assurés principalement par des établissements nationaux capables de répondre aux exigences canadiennes de façon concurrentielle, qui, s'ils sont offerts en même temps que les services bancaires, font surgir des risques de conflits d'intérêts qui font plus que compenser l'élément positif représenté par une concurrence accrue. Il en est ainsi, par exemple, de la combinaison services fiduciaires-prêts commerciaux. Lorsque ce problème se pose dans les domaines de la

## Conditions de constitution

résident ou non-résident vient à détenir plus de 25 p. cent des actions donnant droit de vote, le passif total de la banque est limité à vingt fois le capital autorisé et ne peut être augmenté sans l'autorisation du Gouverneur en Conseil. Ainsi est appliqué le principe selon lequel toutes les grandes banques canadiennes doivent avoir une large assise. En autorisant, comme il est proposé, les banques étrangères à constituer des filiales ayant statut de banque au Canada, on ouvre la porte aux plus grands établissements bancaires du monde. Si l'on veut respecter le principe en question et maintenir un secteur bancaire majoritairement canadien, il faudra peut-être restreindre la taille et la croissance des banques sous contrôle étranger. Aussi proposons-nous de limiter le développement des filiales de banques étrangères, en fonction de leur capital autorisé, dans les conditions fixées par le Gouverneur en Conseil. Ces restrictions seront levées si la banque choisit de canadieniser sa filiale en vendant à des nationaux la fraction de sa participation qui excède 10 p. cent. On trouvera ci-après les modalités d'application de ces dispositions et les autres conditions d'établissement

ment prévues.

En règle générale, les filiales de banques étrangères devraient être soumises aux mêmes conditions de constitution que les banques canadiennes, sous réserve des dispositions suivantes.

Le capital autorisé devra être au moins de \$5 millions, dont \$2.5 millions versés.

Le bilan d'une filiale de banque étrangère ne pourra dépasser vingt fois son capital autorisé. En supposant que des augmentations de capital approuvées portent ce dernier au maximum de \$25 millions, les actifs d'une filiale bancaire pourraient atteindre environ \$500 millions. Les projets d'augmentation de capital devront être autorisés par le Gouverneur en Conseil, compte tenu de la croissance globale des activités des banques étrangères au Canada et du comportement de la filiale en cause, notamment de sa contribution à la concurrence dans le secteur bancaire canadien. La politique consistera, sous réserve d'aménagements, à limiter la part globale des banques étrangères à 15 p. cent des prêts commerciaux au Canada. Une filiale plafonnée dans sa croissance pourra, comme nous l'avons déjà signalé, choisir de se canadieniser en entreprenant, dans des conditions approuvées, de ramener les participations étrangères à 25 p. cent au total et 10 p. cent pour le plus gros actionnaire ou groupe d'actionnaires associés, ce qui lui permettra de poursuivre son développement.

Bien que la Loi sur les banques doive limiter le capital autorisé des filiales étrangères, le Gouverneur en Conseil aura le pouvoir de relever ce plafond par voie réglementaire, à la lumière des résultats obtenus dans la poursuite des objectifs énoncés précédemment.

La filiale de banque étrangère ne devra avoir qu'un établissement; cependant, elle pourra ouvrir jusqu'à cinq succursales, à condition que le ministre des Finances soit d'accord sur le nombre et l'emplacement de ces dernières.

En second lieu, les banques étrangères qui entendent exercer des activités limitées au Canada pourraient prendre ou conserver des participations dans des filiales non bancaires constituées au niveau fédéral ou provincial. Les banques étrangères devraient alors fournir des renseignements sur les activités de ces filiales. Elles pourraient échapper à cette règle si leur participation était faible, inférieure par exemple à 10 p. cent des actions donnant droit de vote, ou si leur filiale était déjà réglementée au niveau fédéral ou provincial. En outre, sauf autorisation expresse, les emprunts de ces filiales sur le marché canadien ne pourraient être garantis par la banque mère étrangère ni par une société affiliée à cette dernière.

Enfin, les bureaux de représentation de banques étrangères existants ou nouvellement établis au Canada devraient être inscrits au bureau de l'inspecteur général des banques, dans les conditions fixées par le Gouverneur en Conseil.

La Loi devrait interdire aux banques étrangères d'établir des succursales ou des agences au Canada. Celles qui voudront y opérer devront donc constituer des filiales bancaires ou non bancaires qui seront des entités canadiennes soumises exclusivement à la législation du pays. Le capital, les avoirs et les bénéfices de ces filiales seront bien définis de manière à faciliter l'application de la réglementation. En bref, cette proposition se prêtera extrêmement bien à la mise en oeuvre de la législation bancaire canadienne. Les filiales de banques étrangères constituées en vertu de cette dernière devront compter dans leur conseil d'administration au moins la moitié de Canadiens. Elles seront autorisées à se servir du nom de la banque mère de façon à ce que le public sache bien avec quel établissement il fait affaire.

Ces filiales disposeront des pouvoirs généraux que la législation bancaire accorde aux banques à charte canadiennes. Ainsi, le pays bénéficiera au maximum de l'apport des filiales de banques étrangères sous forme d'une intensification de la concurrence et d'innovations. Grâce à cette proposition, les banques nationales et étrangères seront soumises à un régime parallèle, ce qui permettra aux autorités monétaires et économiques fédérales d'exercer sur leurs activités une influence directe. On s'attend à ce que les banques canadiennes obtiennent un régime comparable dans les pays des banques étrangères ayant des filiales au Canada.

Un principe fondamental, au Canada, interdit à un actionnaire ou à un groupe d'actionnaires associés de posséder une participation de contrôle dans une banque. Ainsi, une banque à charte ne peut tomber sous l'emprise d'une personne ou d'un association qui ont des intérêts dans d'autres secteurs, ce qui prévient le risque de graves conflits d'intérêts et assure la protection des déposants. Le projet de permettre la création d'une banque qui sera contrôlée, dans la plupart des cas à 100 p. cent, par une banque étrangère ne crée aucune possibilité de conflit entre des intérêts bancaires et non bancaires. Pour éviter les conflits indirects, il sera interdit à la société mère d'une filiale de banque étrangère de conserver ou d'établir d'autres filiales au Canada, à part celles que la législation bancaire fédérale permettra à la filiale d'avoir en qualité de banque.

La loi actuelle ne limite aucunement la croissance d'une banque dont le capital est largement réparti. Cependant, si un groupe d'actionnaires associés,



## Objectifs

Certes, la concurrence que ces filiales de banques étrangères livrent aux institutions canadiennes, tout particulièrement dans l'octroi de prêts commerciaux et la prestation d'autres services financiers aux entreprises moyennes, a son utilité. Cependant, comme il leur est interdit d'opérer dans notre pays sous le nom de banques, elles ne peuvent offrir aux clients canadiens une vaste gamme de services bancaires intérieurs et internationaux, en concurrence avec les banques canadiennes.

La conclusion selon laquelle la réglementation des activités des banques étrangères au Canada devrait être prévue par la loi, repose sur un certain nombre de considérations. Il convient d'encourager les banques étrangères en raison de la concurrence supplémentaire et des innovations qu'elles peuvent apporter à notre secteur bancaire relativement très concentré. Il est également souhaitable de favoriser leur implantation en raison de l'appui financier que leurs ramifications internationales leur permettent d'apporter à l'exploitation de nos ressources ainsi qu'au développement de notre industrie et de notre commerce. Ajoutons que, si la loi permet aux banques étrangères d'opérer au Canada, nos banques devraient pouvoir obtenir les mêmes avantages à l'étranger, ce qui est nécessaire si elles veulent être davantage présentes sur les marchés internationaux, comme nous le souhaitons.

## Propositions

L'étude d'un cadre législatif applicable aux banques étrangères au Canada met en présence deux objectifs contradictoires : la promotion d'une concurrence maximale, d'une part, et le maintien de la prédominance canadienne dans le secteur financier, d'autre part. Dans les propositions qui suivent, nous cherchons à concilier ces deux impératifs fondamentaux.

En bref, ces propositions visent à promouvoir une concurrence plus équitable et plus efficace entre les institutions canadiennes et les établissements sous contrôle étranger, à permettre aux filiales canadiennes de banques étrangères de se livrer aux opérations prévues par notre législation bancaire, à donner aux autorités canadiennes les moyens d'exercer une surveillance économique et financière ainsi qu'à permettre aux institutions financières canadiennes d'obtenir les mêmes avantages à l'étranger, tout en assurant la prédominance des intérêts nationaux dans le secteur bancaire.

Le cadre législatif projeté est fondé sur les pouvoirs conférés aux autorités fédérales dans le domaine des activités bancaires ainsi que, par exemple, du commerce international, de l'étranger, du recensement et de la statistique. Le Ministre incitera les banques étrangères qui exercent ou entendent exercer des activités bancaires d'une certaine importance au Canada à demander une charte en application de la loi. Trois possibilités sont proposées en ce qui a trait aux participations actuelles ou futures des banques étrangères au Canada.

En premier lieu, la législation bancaire devrait permettre à une filiale de banque étrangère d'obtenir le statut de banque, à certaines conditions. Toute filiale de banque étrangère s'occupant à la fois d'octroyer les prêts et de recevoir des dépôts transférables sur ordre serait obligée soit de se constituer en banque en vertu de cette législation, ou de cesser d'exercer simultanément ces deux activités.

## Analyse

Les textes législatifs fédéraux et, dans certains cas, provinciaux ont également été assortis de certaines restrictions limitant les intérêts étrangers dans le cas d'autres institutions financières comme les sociétés de prêt et de fiducie, les sociétés d'investissement et les sociétés de financement des ventes. Depuis peu, la mainmise étrangère sur les entreprises canadiennes, dont les établissements financiers, fait l'objet d'études en application de la Loi fédérale sur l'examen de l'investissement étranger. Les banques étrangères ont renforcé leurs participations et leurs activités au Canada depuis la dernière révision de la législation bancaire, principalement au moyen de filiales financières constituées au niveau provincial. Comme ces entreprises échappent normalement à la réglementation, on ne possède pas de données complètes à leur sujet. Cependant, on compte environ 120 sociétés canadiennes qui semblent exercer des activités financières et dans lesquelles environ 60 des banques étrangères ont une participation. Environ la moitié de ces dernières ont leur siège aux États-Unis, les autres — sauf 7 — étant domiciliées dans la Communauté économique européenne. Au milieu de 1974, la Banque du Canada a entrepris une enquête sur les plus importantes de ces filiales de banques étrangères qui s'occupent de prêts commerciaux et se financent sur le marché monétaire canadien. Cette enquête, dont les résultats sont publiés régulièrement dans la Revue de la Banque du Canada, porte sur 48 sociétés rattachées à une ou plusieurs banques étrangères, qui se chiffrent à 25 au total et dont un grand nombre compte parmi les plus grandes du monde. L'ensemble des actifs de ces filiales atteint quelque \$2 milliards. Les banques étrangères ont maintenant au Canada plus de 40 bureaux de représentation; plus de la moitié d'entre eux représentent des banques qui ne semblent pas avoir de participation dans des entreprises financières canadiennes.

Ce bref panorama des activités des banques étrangères au Canada soulève d'importantes questions sur le plan de la réglementation, de l'équité de la concurrence et de la mainmise canadienne sur la profession bancaire.

Certaines des filiales financières des banques étrangères ont des activités dont la surveillance est prévue par les lois fédérales ou provinciales: ainsi des sociétés de fiducie, des sociétés de prêt, de compagnies d'assurance et des sociétés d'investissement. Cependant, les autres ne sont soumises, de façon générale, à aucune réglementation par la loi canadienne. Elles peuvent donc s'engager sans restriction dans la prestation de divers services financiers dont certains, comme le crédit-bail financier et l'affacturage, ne sont pas toujours fournis directement par les banques canadiennes. Elles ne sont pas soumises aux obligations de réserves ni aux autres dispositions de la réglementation fédérale, notamment à celles qui visent à assurer la viabilité du système financier. Certaines sont avantagées par leur lien avec une banque étrangère lorsqu'il s'agit d'établir des relations avec les filiales canadiennes d'entreprises clientes de leur société mère. Bon nombre de ces filiales sont également avantagées sur le marché monétaire canadien, notamment par rapport aux petites banques et aux autres emprunteurs nationaux, du fait de la garantie de leurs titres par la banque mère. Bien qu'elles concurrencent les banques canadiennes, elles échappent à l'action qu'exerce la banque centrale sous forme de persuasion ou d'autres méthodes visant à influencer ou à contrôler le secteur bancaire.



De nombreuses banques, dont les canadiennes, se livrent à ce genre d'activité avec les non-résidents. Par ailleurs, la banque qui désire mener des activités plus directes et comptabiliser ses opérations à l'étranger y établit des succursales, des agences ou des filiales qui doivent se conformer à la réglementation locale. Dans certains cas, les succursales ou filiales de banques étrangères concurrencent celles des banques nationales dans la recherche des dépôts du public et la prestation de services bancaires en général. Dans d'autres cas, les filiales, succursales ou agences de banques étrangères s'intéressent plus particulièrement aux activités bancaires « en gros » obtenant des capitaux sur les marchés locaux et internationaux afin d'accorder des prêts et facilités du même genre aux entreprises.

La forme que prennent les opérations d'une banque à l'étranger reflète l'orientation de ses activités, ainsi que la réglementation applicable aux banques étrangères dans le pays visé, notamment la mesure dans laquelle la réciprocité est exigée pour les banques de ce pays. Les banques canadiennes ont actuellement à l'étranger 258 succursales, 11 agences et 48 filiales, réparties dans à peu près 60 pays. Pour établir plus facilement des contacts dans le milieu des affaires et se tenir au courant de l'évolution économique et financière à l'étranger, les banques y entretiennent souvent des bureaux qui ne jouent qu'un rôle de représentation, sans traiter d'affaires. Les banques canadiennes comptent plus de 50 bureaux de représentation de ce genre à l'étranger.

Avant la dernière révision de la Loi sur les banques, cette dernière ne limitait en rien les intérêts des banques étrangères au Canada, encore que l'établissement d'une banque ne fût possible, comme maintenant, que par une loi spéciale du Parlement. Les banques étrangères se sont toutefois bornées, dans la plupart des cas, à comptabiliser à l'étranger un certain volume d'affaires réalisé avec les Canadiens et à établir dans notre pays quelques bureaux de représentation. À la suite de l'achat d'une banque existante, en 1963, par un grand établissement étranger, on a introduit en 1967 dans la législation bancaire canadienne plusieurs dispositions réglementant l'accès des banques étrangères au marché intérieur. En premier lieu, exception faite de la situation existante signalée plus haut, aucun résident ou non-résident, compte tenu des actionnaires associés, ne peut posséder plus de 10 p. cent des actions donnant droit de vote d'une banque; un résident peut détenir un pourcentage plus élevé des actions d'une nouvelle banque, mais à titre temporaire seulement. En second lieu, l'ensemble des portefeuilles d'actions des non-résidents ne peut dépasser 25 p. cent. En troisième lieu, la croissance d'une banque est limitée si un actionnaire ou un groupe d'actionnaires associés unique possède plus de 25 p. cent de ses actions. En outre, la législation interdit l'emploi des mots « banque », « banquier » ou « opérations bancaires » pour désigner ou décrire une activité quelconque, sauf dans le cas des établissements titulaires d'une charte délivrée en vertu de la Loi sur les banques ou d'une loi spéciale.

Ces diverses mesures ont eu pour résultat d'interdire aux banques étrangères d'établir au Canada des succursales, agences ou filiales bancaires. Cependant, elles peuvent constituer des filiales, au niveau provincial ou fédéral, à condition de ne pas les appeler « banques » ni de dire qu'elles se livrent à des opérations bancaires.



## Banques étrangères

### Généralités

- c) On devrait modifier les dispositions interdisant aux pouvoirs publics de posséder des actions bancaires, de façon qu'un ou plusieurs gouvernements provinciaux puissent détenir jusqu'à 25 p. cent du capital-actions d'une nouvelle banque et exercer les droits de vote correspondants, pourvu que ce pourcentage soit ramené à 10 p. cent dans un délai de dix ans. Il a en effet été établi, à la Conférence de 1973 sur les perspectives économiques de l'Ouest, que les administrations provinciales désiraient dans certains cas favoriser l'établissement de nouvelles banques. Cette proposition fait écho à ce désir.
- d) Les conditions de constitution d'une banque devraient être assouplies de façon qu'un établissement financier existant puisse se transformer en banque à charte. A mesure que les banques et les quasi-banques étendent le champ de leurs activités, leur spécialisation diminue et les différences essentielles qui les séparent tendent à s'atténuer. Certaines institutions financières qui exercent des activités à caractère bancaire pourraient vouloir se transformer en banques. Cette conversion devrait être facilitée dans la mesure où les institutions en question sont susceptibles de contribuer au caractère concurrentiel du secteur bancaire. Il faudrait donc prévoir, entre autres choses, des mécanismes spéciaux de constitution en banque pour donner aux établissements intéressés un délai convenable d'adaptation aux exigences de la législation bancaire.
- e) Les charges financières qu'une banque est autorisée à assumer lors de son établissement devraient être étendues. Par exemple, le coût de souscription lié à l'émission initiale du capital-actions et les frais raisonnables occasionnés par l'obtention d'une équipe de direction et de locaux pour le siège social devraient être admis comme dépenses d'organisation, lors de la création d'une nouvelle banque.
- f) Enfin, comme nous l'avons déjà proposé, les 500 premiers millions de dépôts à vue seraient passibles d'un taux de réserve de 2 p. cent seulement. Cette obligation serait particulièrement légère pour les nouvelles banques et autres petits établissements de dépôt, les avantageant quelque peu jusqu'à ce que leur passif donnant lieu à la constitution de réserves dépasse \$500 millions.

Les banques jouent dans le monde, notamment les plus grandes d'entre elles établies dans les pays industrialisés, un rôle actif dans le financement du commerce international des biens et des services ainsi que sur les marchés internationaux de capitaux. Outre qu'elles offrent des services bancaires dans leur pays d'origine, ces banques cherchent généralement à desservir les non-résidents à l'étranger, concurrençant ainsi les banques des pays considérés et les autres banques étrangères. Ces opérations prennent diverses formes. Les banques peuvent, par exemple, solliciter les dépôts des non-résidents et leur accorder des prêts, comptabilisant ces opérations à leur siège; il leur faut pour cela effectuer des visites, des sollicitations et de la publicité à l'étranger, sans pour autant s'y établir officiellement.

a) On devrait pouvoir constituer une banque par lettres patentes sans que le Parlement soit obligé, comme maintenant, d'adopter une loi spéciale.

Les banques sont les seules institutions financières dont l'établissement exige encore l'adoption d'une loi spéciale. Les modifications apportées en 1970 aux textes législatifs régissant les sociétés d'assurance, de fiducie ou de prêt hypothécaire au niveau fédéral ont permis leur création par lettres patentes. Il se peut que les incertitudes entourant le calendrier parlementaire et les frais supplémentaires qui en découlent fassent obstacle, dans une certaine mesure, à la constitution de nouvelles banques.

La législation bancaire fixe de manière relativement détaillée le cadre de fonctionnement des banques à charte et, comme nous l'avons mentionné, elle est revue tous les dix ans par le Parlement. Une nouvelle banque ne peut commencer ses opérations sans l'autorisation du Gouverneur en Conseil et elle est ensuite soumise à des règles précises édictées dans la loi. Vu les précautions ainsi prises et le caractère de plus en plus chargé du calendrier parlementaire, nous proposons que la constitution d'une banque puisse se faire soit, comme maintenant, par loi spéciale, ou par lettres patentes, la charte de la banque pouvant alors être modifiée par lettres patentes supplémentaires. Dans les deux cas, la charte de la banque devrait être renouvelée lors de la révision décennale et de la législation bancaire. Les lettres patentes seraient délivrées par le Gouverneur en Conseil, sur recommandation du ministre des Finances.

b) Les institutions canadiennes possédant expérience et compétence en matière financière devraient être autorisées à créer une nouvelle banque dans laquelle elles détendraient une participation de contrôle pendant un certain nombre d'années. Ainsi, sous réserve des dispositions applicables aux actionnaires associés, les institutions financières appartenant à des Canadiens — mis à part les sociétés de fiducie et autres établissements qui reçoivent des dépôts du public — seraient autorisées à posséder jusqu'à 25 p. cent, ou plus avec l'autorisation du Gouverneur en Conseil, des actions d'une nouvelle banque à charte ainsi qu'à exercer les droits de vote afférents pendant une période de dix ans. Après quoi, le plafond normal de 10 p. cent sur les participations s'appliquerait.

L'exclusion des sociétés de fiducie et autres institutions financières recevant des dépôts du public découle du principe fondamental selon lequel les établissements de dépôt doivent se faire concurrence en toute indépendance et il convient d'éviter la combinaison d'opérations fiduciaires et d'activités de prêt commercial.

La législation actuelle permet à un résident canadien de posséder plus de 10 p. cent des actions donnant droit de vote d'une nouvelle banque et d'exercer les droits correspondants, dans les conditions autorisées par le Gouverneur en Conseil. Cette disposition devrait être maintenue, sous réserve de la limite de dix ans.

L'obligation de maintenir des réserves secondaires continuera de s'appliquer aux banques à charte, mais elle ne sera pas étendue aux quasi-banques membres de l'Association des paiements, qui ne sont pas soumises aux mêmes règles de constitution que les banques.

## Accès au statut de banque

### Historique

Au cours des années, on a vu le grand nombre de banques à vocation locale qui existait au Canada se réduire à une poignée d'établissements possédant un réseau très ramifié. Il y a un siècle, on comptait jusqu'à 51 banques au Canada. Entre 1820 et 1970, quelque 45 banques ont fait faillite ou ont été dissoutes, tandis que 41 autres fusionnaient avec des concurrents; la dernière faillite bancaire remonte à 1923. Cela reflète la plus grande stabilité financière d'établissements qui peuvent, par l'intermédiaire de leurs nombreuses succursales, opérer dans divers secteurs économiques et diversifier largement leurs actifs. Il en résulte aussi que 90 p. cent des avoirs des banques à charte actuelles sont détenus par les cinq plus grandes d'entre elles, situation que l'on peut qualifier de prédominance en raison de la taille de ces établissements et de la concentration du pouvoir en leur faveur. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'une des caractéristiques uniques et enviables du système bancaire canadien est que certains de ses membres sont présents dans tout le pays, permettant ainsi à tous les Canadiens de bénéficier d'un niveau uniforme de service. Nos plus grandes banques assistent nos entreprises commerciales dans leurs activités à l'étranger et, concurrençant les plus gros établissements du monde dans la recherche des affaires internationales lucratives, représentent un important secteur exportateur.

Par rapport à la taille de son économie, le Canada compte à peu près autant de grandes banques que les autres pays industrialisés, mais moins de petites banques. Les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt, les caisses d'épargne et de crédit rivalisent de plus en plus dans la prestation de services bancaires au niveau individuel au Canada, tandis que d'autres institutions financières, dont les filiales de banques étrangères, sont des concurrents au niveau des services en gros. Cette évolution, combinée au taux de croissance relativement rapide des petites banques, a fait diminuer progressivement la proportion des activités bancaires, au sens large, qui relève des grandes banques canadiennes. En 1975, par rapport à tous les établissements de dépôt du pays, les cinq plus grandes banques détenaient 61 p. cent de l'ensemble des dépôts en dollars canadiens, contre 69 p. cent en 1967 et 75 p. cent en 1960.

La liberté d'accès, dans les limites raisonnables, à un secteur économique contribue à y promouvoir une saine concurrence. Le rythme accéléré auquel de nouvelles banques se sont créées récemment est un fait important et positif. Cependant, vu la concentration relativement forte des activités bancaires dans les plus gros établissements, il conviendrait d'encourager et de faciliter autant que possible la création et le développement des nouvelles banques. Les propositions qui suivent visent à atténuer les obstacles qui peuvent exister et à favoriser l'établissement de nouvelles banques deservant le marché canadien. Pour ce qui est des banques sous contrôle étranger, on se reportera à la section suivante.



## Réserve obligatoires

Il est proposé d'obliger tous les membres de l'Association des paiements à maintenir, sous forme de billets de la Banque du Canada et de dépôts auprès de cette dernière, un minimum de réserves calculé en pourcentage de leurs dépôts à vue, de leurs dépôts à terme ou à préavis ayant initialement un an ou moins à courir avant l'échéance, ainsi que les dépôts à plus long terme qui peuvent, en pratique, être retirés à vue. Pour le calcul des réserves, on tiendrait compte non seulement des dépôts en dollars canadiens, mais aussi des dépôts en devises étrangères qui servent à financer des opérations au Canada. Tous les membres de l'Association des paiements seront tenus de respecter ces obligations.

A l'heure actuelle, les banques n'ont pas à constituer de réserves à l'égard de leurs dépôts en monnaies étrangères; elles y sont obligées, par contre, dans le cas de leur passif-dépôts en dollars canadiens, dont une importante fraction est exigible à vue. Les quasi-banques ne sont pas très actives, pour le moment, dans le secteur des dépôts en monnaies étrangères. La grande majorité de leurs dépôts est constituée par des dépôts à préavis. La plupart de leurs dépôts à terme ont une échéance initiale dépassant un an et ne peuvent être retirés à vue.

Nous proposons que le minimum à garder en réserve, par rapport aux dépôts à terme et à préavis en dollars canadiens ayant initialement un an ou moins à courir d'ici l'échéance, ou plus s'ils sont encassables, soit de 2 p. cent sur les 500 premiers millions et de 4 p. cent ensuite. La quasi-totalité des banques existantes et un petit nombre de sociétés de fiducie ou de prêt devraient alors constituer des réserves au taux le plus élevé, alors que la plupart des sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire, les caisses d'épargne et de crédit locales par l'intermédiaire de leurs centrales et les petites banques ne seraient soumises qu'au taux de réserve de 2 p. cent.

Le minimum des réserves à garder resterait à 12 p. cent par rapport aux dépôts à vue en dollars canadiens, ce qui vise surtout les banques, et serait fixé à 4 p. cent sur les dépôts en devises étrangères. Les coefficients de réserve seraient stipulés dans la loi, avec possibilité de les modifier, dans certaines limites, par le Gouverneur en Conseil, sur l'avis du ministre des Finances. Les pouvoirs publics disposeraient ainsi de la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux imprévus d'une nouvelle situation et à l'évolution rapide du système de paiement.

L'obligation de garder des réserves primaires sous forme de billets de la Banque du Canada ou de dépôts auprès de cette dernière est souhaitable pour plusieurs raisons. Les réserves minimales étant calculées en moyenne sur une certaine période, les excédents peuvent contrebalancer les déficits observés, certains jours de compensation. Un solde de compensation est indispensable au fonctionnement du système, d'ailleurs, les quasi-banques en ont déjà un auprès des banques à charte. Grâce aux réserves obligatoires, les participants au système de compensation ont dans une certaine mesure la garantie que les chèques, tirés sur les autres membres, qu'ils ont présentés à la compensation seront honorés. Cette obligation pèse équitablement sur tous les établissements qui se concurrencent dans la recherche des dépôts. Enfin, elle permet à la banque centrale de continuer à maîtriser efficacement, à l'avenir, la situation monétaire au Canada, même si la répartition des dépôts entre les catégories d'institutions se modifie sensiblement.

garderont leurs réserves à la Banque du Canada et seront présents à tous les points régionaux de règlement. Les non-participants, qui feront compenser leurs effets par l'intermédiaire d'un participant, pourront garder leurs réserves chez ce dernier, dans ce cas, celui-ci devra ajouter l'équivalent à ses réserves auprès de la banque centrale. Selon les prévisions, nombre des membres de l'Association devraient ne pas participer directement à la compensation.

L'Association sera dirigée par un conseil d'administration placé sous la présidence d'un haut fonctionnaire de la Banque du Canada et composé des représentants des diverses catégories de membres. Les administrateurs établiront les statuts de l'Association, qui devront être sanctionnés par le Gouverneur en Conseil. Les frais de l'Association seront financés par les prélèvements effectués auprès des organismes membres, dans les conditions fixées par les statuts. Le fonctionnement du système de compensation sera placé sous la surveillance de l'inspecteur général des banques. Les membres devront fournir à ce dernier des renseignements sur leurs activités de règlement, pour que l'inspecteur général puisse en informer le ministre des Finances. Les pouvoirs publics exerceront un certain droit de regard sur l'Association grâce à leur pouvoir de sanction des statuts et par l'intermédiaire de l'inspecteur général des banques et du président du conseil d'administration; cependant, les modalités de fonctionnement du système et son orientation seront arrêtées par les membres.

On peut prévoir qu'à côté des méthodes actuelles de paiement se développera l'usage d'une carte par les particuliers, les sociétés et tous les organismes désirant effectuer un règlement. Cette «carte de paiement» ressemblera aux cartes de crédit que nous connaissons. Les deux cartes répondront vraisemblablement à certains critères communs de façon à pouvoir être employées dans les mêmes terminaux aux points de vente. Cela mis à part, il n'y a guère de raisons de lier les cartes de crédit existantes et la carte de paiement de l'avenir. En fait, lorsque le système électronique de paiement fonctionnera, il importera peu au bénéficiaire qu'il s'agisse d'une carte de crédit ou de paiement. Le recours au crédit ne regardera que le payeur et son banquier.

Le réseau actuel de cartes de crédit n'est pas oublié, puisqu'on peut lire ces lignes dans le document gouvernemental intitulé «Vers un système de paiements électronique» :

Le rapport existant entre les différentes institutions de dépôt et les systèmes généralisés de cartes de crédit constitue un problème de structure des marchés financiers et de politique de concurrence, relié à d'autres rapports d'ordre juridique et contractuel plutôt qu'à la télématique, et fera donc l'objet d'une enquête plus poussée de la part du ministère des Finances avec l'aide de la Banque du Canada et du ministère de la Consommation et des corporations.

Un comité a été établi à cette fin, qui travaillera en étroite collaboration avec le comité des affaires juridiques et de la consommation ainsi que le comité des normes, qui sont déjà à l'œuvre.

régime de ces établissements et du fait qu'un grand nombre d'entre eux, en raison de leur condition de création et de leurs objectifs, sont constitués au niveau provincial. Les dispositions proposées ne visent pas à empiéter dans le domaine des provinces unies à nuire à la capacité de ces établissements à satisfaire les besoins de leurs membres. Le gouvernement se propose de discuter prochainement de ces mesures avec les provinces et les établissements intéressés.

Le meilleur système national de compensation pour le Canada, à l'avenir, sera celui dans lequel tous les établissements directement intéressés seront partie prenante et auront les mêmes droits et obligations. La révision actuelle de la législation bancaire permet d'assurer une évolution ordonnée du système actuel de règlements dans ce sens.

## Loi sur l'Association canadienne des paiements

Pour donner corps à cette proposition, nous préconisons de créer, par un texte raté à la Loi sur les banques, l'Association canadienne des paiements, à laquelle devraient adhérer tous les établissements qui, au Canada, reçoivent des dépôts transférables sur ordre. Les caisses d'épargne et de crédit locales offrant un service de chèques devront faire partie d'une centrale, d'une fédération ou d'un organisme similaire qui appartiendra à l'Association. La Banque du Canada sera membre de cette dernière, avec statut spécial.

Tous les membres de l'Association auront certains droits et obligations. Ainsi, ils seront autorisés à offrir un service de chèques à leur clientèle. Ces chèques, ainsi que peut-être d'autres effets, pourront être compensés par le système national. Les membres auront le droit d'être représentés à la direction du système. Enfin, ils disposeront de certaines facilités d'emprunt auprès de la banque centrale.

Les membres devront collaborer au bon fonctionnement du système et en partager les frais d'exploitation. Pour que tous soient certains que la situation financière de leurs associés est saine, les membres devront appartenir à la Société d'assurance-dépôts du Canada, être assurés par la Commission d'assurance-dépôts du Québec ou, dans le cas des centrales de caisses de crédit et fédérations de caisses populaires, être membres de la *Canadian Co-operative Credit Society*. Il leur faudra également maintenir, à l'égard de certains postes de leur passif, une réserve minimale sous forme de billets de la Banque du Canada et de dépôts non rémunérés auprès de cette dernière ou, dans certains cas, d'autres membres de l'Association. Enfin, la Loi sur l'Association canadienne des paiements imposera d'autres obligations aux membres, comme celle de communiquer certains renseignements. Dans tous les autres domaines, les établissements constitués au niveau provincial continueront d'être régis par leurs lois provinciales de constitution et seront soumis à la compétence des provinces.

Pour donner une souplesse suffisante au système et, en fait, lui permettre de fonctionner un peu de la même façon qu'il le fait maintenant — selon le souhait des adhérents —, on propose d'autoriser les membres de l'Association, banques ou autres, à participer ou non à la compensation. Les participants à la compensation



## Propositions

### Système canadien de paiements

#### Evolution historique

Lorsque la monnaie de papier était le principal moyen de paiement, elle était émise par le gouvernement du Canada ou les établissements bancaires titulaires d'une charte délivrée par le Parlement fédéral. Le rôle de cette forme de monnaie a culminé avec l'établissement, en 1935, de la banque centrale, qui reçut à cette occasion le pouvoir exclusif d'émettre les billets de banque. A ce stade de l'évolution du système de paiement, les dépôts transférables par chèque ou autre ordre voyaient leur importance croître comme moyen de règlement. Pendant longtemps, les banques à charte furent presque les seuls établissements disposés à accepter des ordres de virement de fonds. Dans le cadre de la législation fédérale, elles mirent sur pied la compensation des chèques. Ce système permet de remettre à l'établissement tiré les chèques présentés à l'encaissement dans un autre établissement, ainsi que de régler rapidement la position nette, débitrice ou créditrice, des établissements après la compensation des chèques. Le fonctionnement du système actuel de compensation est assuré par l'Association des banquiers canadiens, organisme constitué en vertu de la législation fédérale; ses statuts doivent être approuvés par le Conseil du Trésor. Bien que fortement automatisé, le système est sur le point d'être périmé, et ce, pour deux raisons.

En premier lieu, des disparités sont apparues du fait que les quasi-banques, soumises à une législation différente de celle des banques, jouent maintenant un rôle important dans l'exécution des ordres de transfert de dépôts. Bien que les banques assurent la compensation des chèques tirés sur les établissements quasi-bancaires, les aidant ainsi à obtenir leur situation actuelle dans le système de paiements, ces derniers ne participent pas au fonctionnement de la compensation. A la différence des banques à charte, ils n'ont pas droit aux facilités de crédit offertes par la banque centrale. Par contre, les quasi-banques ne sont pas obligées de maintenir, comme les banques, des réserves non rémunérées par rapport aux dépôts de leur clientèle.

En second lieu, nous sommes en train de passer d'un système de règlements ayant le papier pour support presque exclusif à un système électronique dans lequel le papier jouera un rôle réduit. Répondant au souhait des quasi-banques, le gouvernement du Canada leur a permis de participer aux travaux techniques qui doivent précéder l'instauration d'un nouveau système; elles sont donc représentées auprès du comité qui met actuellement au point certaines des exigences du système futur.

Dans son étude du rôle évolutif des quasi-banques dans notre système financier, le gouvernement a été sensible aux régimes local et régional de ces établissements, tout particulièrement des caisses d'épargne et de crédit. Un nombre d'entre elles ont été établies au début du siècle pour desservir une localité où les travailleurs d'une usine qui n'avaient pas accès, notamment dans le domaine du crédit, aux services des institutions financières existantes. Ces établissements ont bénéficié à leurs membres sur le plan social et économique. Les propositions qui suivent tiennent compte du

Cela permet à tous les Canadiens d'obtenir des services d'une qualité uniforme. Les épargnants peuvent profiter du rendement des investissements effectués dans tout le pays, tandis que les emprunteurs ont accès à la masse des fonds déposés dans tout le Canada. Notons aussi que la taille de nos grandes banques leur permet de concurrencer les plus gros établissements au monde dans le secteur lucratif des opérations internationales, ainsi que d'appuyer efficacement les activités de nos entreprises à l'étranger. La limitation de la taille des grandes banques n'accroîtrait pas la concurrence dans la prestation des services bancaires au Canadiens.

On pourrait aussi penser à restreindre les affaires prises dans leur ensemble en limitant la gamme de leurs activités licites ou la mesure dans laquelle elles sont autorisées à effectuer certaines opérations. Toutefois, en restreignant leurs prêts commerciaux, on porterait atteinte à un secteur central de leurs activités, qui concerne les emprunteurs. Limiter leurs portefeuilles de titre d'Etat — fédéraux, provinciaux ou municipaux — serait à la fois peu souhaitable et peu pratique. Restreindre leurs placements hypothécaires tarifierait une importante source de financement et supprimerait un élément souhaitable de concurrence sur le marché. Enfin, en limitant leurs crédits à la consommation, on ne tiendrait pas compte du fait que les banques ont permis aux consommateurs d'emprunter à un taux souvent beaucoup plus faible que dans les autres établissements.

La validité du principe qui consiste à renforcer et développer le système financier grâce à une concurrence efficace et équitable a été réaffirmée par la Commission Porter; ce principe sous-tendait ses recommandations et reste l'élément fondamental de l'attitude du gouvernement face à la législation bancaire.

De l'évolution du système financier, de ses divers secteurs et des institutions qui le composent, au cours des dix dernières années, ressortent certaines tendances, orientations et usages dont la persistance, en l'absence de toute restriction, pourrait faire obstacle à la réalisation de l'objectif constant de promotion et de maintien d'un système financier et de paiement national fort, effectivement contrôlé par les Canadiens et leurs autorités, et régi par une concurrence active qui ne soit pas entravée ni faussée par une concentration induite ou des conflits d'intérêts. Il appartient au gouvernement de réagir à cette évolution et d'apporter à la législation bancaire des modifications qui, sans trop perturber le fonctionnement du système financier canadien, contribueront à le renforcer. Les pages qui suivent présentent les domaines dans lesquels il est souhaitable de modifier la réglementation et de proposer de nouvelles mesures législatives.

## Etablissements affiliés à des banques étrangères

L'intérêt des banques étrangères à établir des succursales financières au Canada ou à participer à leur création s'est notablement accru depuis la dernière révision de la législation bancaire, et ce, tout particulièrement au cours des quatre dernières années. Au moins 60 banques étrangères, dont certaines des plus grandes du monde, ont des participations dans des sociétés financières canadiennes.

Ces sociétés se financent en grande partie en émettant, sur le marché monétaire canadien, des titres à court terme qui bénéficient souvent de la garantie des banques mères. Elles font concurrence aux banques et aux autres institutions financières canadiennes dans le secteur des prêts commerciaux et les activités connexes, sans être pour autant astreintes aux responsabilités et obligations imposées par notre législation bancaire. Cette situation suscite d'importantes questions concernant l'équité de la concurrence et la mainmise des Canadiens sur leur propre système bancaire.

## Concurrence entre institutions financières

Le Canada s'en est toujours remis à la concurrence parmi les banques, parmi les autres institutions financières ainsi qu'entre ces dernières et les banques, le tout dans le cadre de la réglementation et de la surveillance exercée par la banque centrale sur l'ensemble des moyens de paiement, pour assurer un fonctionnement efficace et équitable du système de paiement. Nous l'avons indiqué, malgré une diminution progressive de leur importance relative, les banques à charte jouent un rôle central dans le système financier. Depuis la dernière révision de la loi, la rentabilité de ces banques, prises dans leur ensemble, est d'ailleurs relativement élevée. Grâce à un degré approprié de concurrence, les services bancaires seront assurés dans tout le pays au prix le plus avantageux, et pour les emprunteurs et pour les épargnants, qui soit compatible avec la survie et une croissance saine du système financier national. En se fiant à la concurrence pour atteindre cet objectif, on évite de recourir à des restrictions qui tendent à perturber le marché et conduisent à l'inefficacité.

Aussi le gouvernement ne propose-t-il pas d'introduire dans la législation des dispositions qui limiteraient directement les opérations ou la taille des banques à charte. Des dispositions de ce genre consisteraient, par exemple, à réglementer les taux de débiteurs des banques ou l'écart entre leurs taux créditeurs et débiteurs. Or, des mesures de ce genre introduisent des éléments de rigidité dans les opérations des banques, nuisant ainsi à leur capacité de concurrence et d'adaptation à l'évolution du marché. Ceci a été observé au Canada avant 1967, lorsque les taux de débiteurs des banques à charte était plafonnés à 6 p. cent. La même observation s'impose dans les autres pays qui limitent les taux d'intérêt pratiqués par les établissements financiers.

Une autre mesure restrictive consisterait à contrôler la taille des plus grandes banques en limitant la croissance de leurs actifs. Cependant, un des points forts de notre système bancaire tient justement à ce que nos établissements sont implantés non seulement dans chaque province, mais dans presque toutes les localités du pays.



bénéfices avant impôt et leurs actifs, a progressé rapidement de 1965 à 1969, avant de baisser assez régulièrement jusqu'en 1975, date à laquelle une nouvelle augmentation a presque permis de retrouver le sommet de 1969.

En 1975, les écarts observés sur les opérations intérieures des banques se sont élargis, rétablissant la marge bénéficiaire intérieure au niveau antérieur à 1974, tandis que la rentabilité des opérations internationales semblait accuser une forte croissance. La combinaison d'une inflation persistante, d'une croissance réelle et d'un élargissement des marges s'est traduite par une hausse — imputable pour environ un tiers aux opérations internationales — de 41 p. cent des bénéfices, alors que les actifs progressaient de 18 p. cent.

La marge bénéficiaire, par rapport aux actifs, des caisses d'épargne et de crédit a été nettement supérieure à celle des banques en 1965 et au cours des quelques années suivantes. Cependant, elle devait décroître régulièrement de 1965 à 1975, de sorte qu'à la fin de cette période elle ne dépassait que de peu celle des banques. Dans les mêmes conditions, la rentabilité des sociétés de prêt a toujours été plus forte que celle des banques, sauf pendant deux années. La situation a été plus nuancée dans le cas des sociétés de fiducie, puisque leurs marges ont dépassé celles des banques pendant trois des cinq dernières années, alors que le contraire avait été observé pendant quatre des cinq années précédentes.

L'année 1974 a été caractérisée par une réduction exceptionnelle des bénéfices avant impôt (par rapport aux actifs) des banques, des sociétés de prêt et de fiducie ainsi que des caisses d'épargne et de crédit canadiennes. Les banques et les sociétés de prêt ont pu revenir en 1975 aux niveaux antérieurs à 1974, ce que les sociétés de fiducie n'ont pu réussir malgré une amélioration de leurs marges, tandis que celles des caisses d'épargne et de crédit continuaient de baisser.

Certains préféraient peut-être considérer la rentabilité des banques sous un autre angle. Si on le compare aux fonds propres, le bénéfice d'exploitation des banques est supérieur à celui de la plupart des autres établissements de dépôts avec lesquels on peut les comparer valablement, en grande partie en raison du fort endettement des banques. Cependant, la part de ces bénéfices que les banques consacrent à la rémunération des actionnaires diminue depuis quelques années à cause de leur politique de mise en réserve. Les dividendes payés en 1975 représentaient 15.5 p. cent des bénéfices d'exploitation.

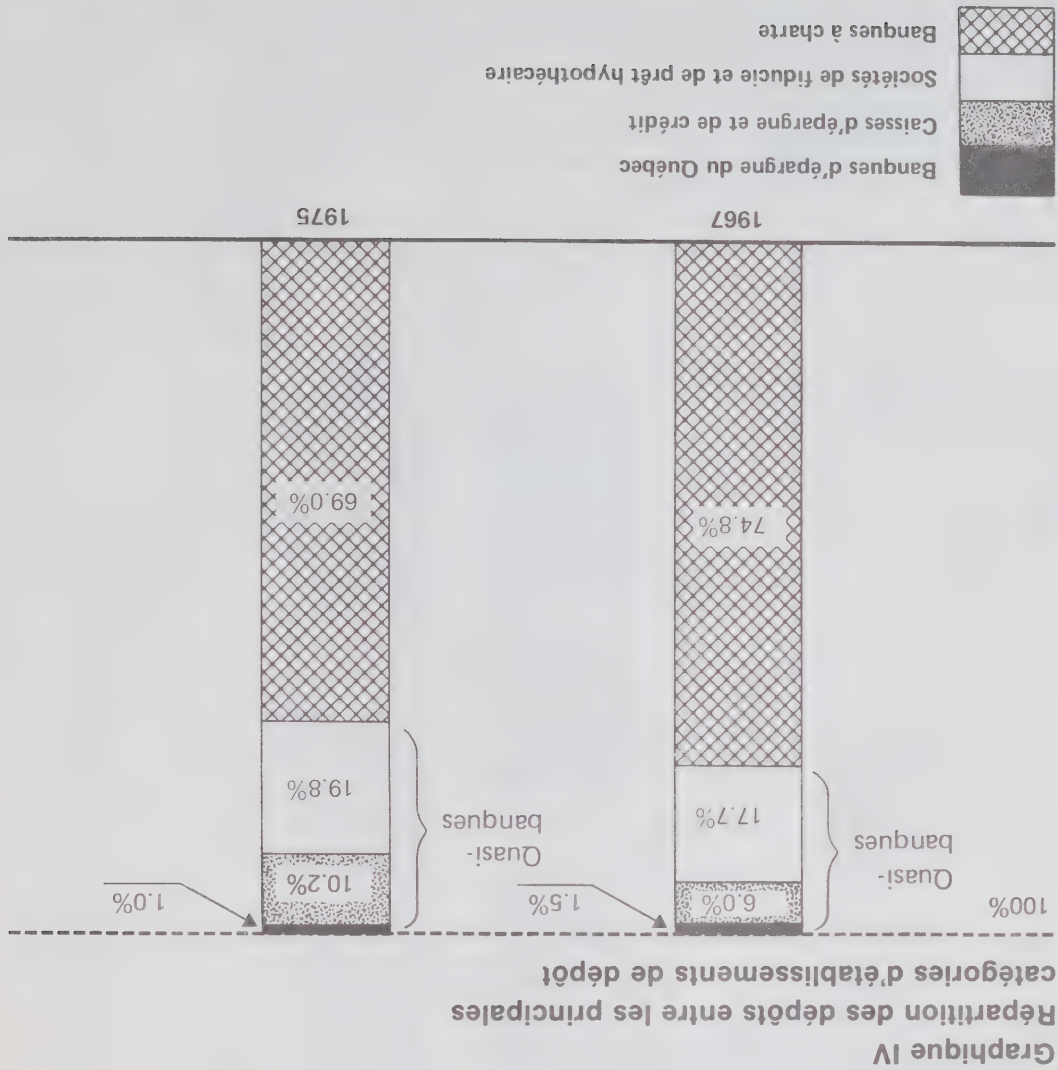
Le taux de rendement, après impôt, des actions bancaires n'a guère différé, en moyenne, de celui des actions d'entreprises non financières de 1963 à 1973, dernière année pour laquelle on dispose des statistiques sûres. On observe cependant un net changement à partir de 1967. Avant cette date, ce taux de rendement était plus faible dans le cas des banques que dans celui des autres secteurs, situation qui s'est renversée après 1967. Depuis le troisième trimestre de 1975, les banques sont soumises au même titre que les autres grandes entreprises, à des règles établies en matière de bénéfices par la Commission de lutte contre l'inflation.

L'abrogation, en 1967, du plafond limitant les taux d'intérêt, la possibilité — pour la première fois — d'émettre des débentures de second rang dans certaines limites, ainsi que la modification des réserves obligatoires relatives aux dépôts à terme et à vue, ont donné aux banques une plus grande liberté d'action dans la recherche des dépôts, en concurrence avec les autres établissements. Elles ont pu ainsi atténuer quelque peu le rythme auquel leur part des dépôts canadiens avait baissé au cours des années précédant 1967. Leur succès dans l'obtention de gros dépôts à terme des sociétés a partiellement compensé le recul de 7 p. cent de leur part sur le marché des dépôts d'épargne personnelle entre 1967 et 1975. Dans l'ensemble, les banques ont enregistré une baisse de 9 points sur le marché des dépôts canadiens au cours des dix années terminées en 1967, avant d'accuser un nouveau déclin de 6 points entre 1967 et 1975, comme l'illustre le graphique IV.

Les statistiques ci-dessus sont fondées sur les opérations en dollars canadiens, en ce qui concerne les banques. Or, celles-ci ont vu augmenter rapidement leurs avoirs en monnaies étrangères, qui sont financées principalement par les dépôts des non-résidents. De \$6,5 milliards — soit 20 p. cent de l'ensemble de l'actif — en 1967, ces avoirs sont passés à \$31,2 milliards, soit 29 p. cent du total, en 1975. Outre qu'elles ont joué un rôle important sur les marchés des euro-devises, les banques canadiennes ont intensifié leurs opérations dans une vaste gamme de monnaies et un grand nombre de pays. Compte tenu de ce phénomène, l'ensemble des avoirs bancaires a progressé aux taux annuel composé de 16,6 p. cent de 1967 à 1975, contre 16,3 p. cent dans le cas des sociétés de fiducie, 14,2 p. cent pour les sociétés de prêt hypothécaire et 18,1 p. cent en ce qui concerne les caisses d'épargne et de crédit.

A ces différences dans le rythme de croissance des institutions financières s'ajoute l'évolution de leurs services ainsi que de la diversification et de la spécialisation des activités entre les diverses catégories et à l'intérieur de ces dernières. Ce phénomène, qui est dû en partie à des modifications de la réglementation, a également pour origine la politique des établissements concurrents en fonction de leur analyse de l'évolution du marché. Les quasi-banques, qui accroissent graduellement leur part des dépôts transférables et développent leurs prêts à la consommation et leurs crédits hypothécaires, se tournent maintenant vers les prêts commerciaux. D'autres institutions, comme les sociétés de financement des ventes à tempérament, face à l'intensification de la concurrence des banques sur le marché hypothécaire et celui du crédit à la consommation, ont mis au point diverses formes de prêts aux entreprises. L'élargissement et l'approfondissement du marché monétaire, qui fonctionnent par l'intermédiaire des courtiers en valeurs, fournissent aux sociétés un moyen de financement à court terme qui fait concurrence au crédit bancaire. Ce marché constitue aussi une source complémentaire de fonds, en vue d'un emploi direct ou du financement de filiales, pour les banques et les autres établissements qui recueillent des dépôts individuellement auprès du public. Ce marché a également facilité l'établissement d'intermédiaires financiers, dont des banques, qui comptent sur cette source de fonds «en gros» plutôt que sur les dépôts obtenus directement dans le public. Cela a surtout favorisé, ces dernières années, l'apparition de sociétés financières appartenant ou affiliées à des banques étrangères.

En ce qui concerne, enfin, la rentabilité des banques et des quasi-banques, on peut constater que celle des établissements bancaires, mesurée par le rapport entre leurs



A la fin de 1975, l'encours de prêts à la consommation représentait environ 19 p. cent des principaux avoirs des banques, contre 13 p. cent à la fin de 1967, tandis que leur part dans ce secteur du crédit passait de 34 à 55 p. cent. De même, à la fin de 1975, les prêts hypothécaires des banques, y compris ceux de leurs filiales spécialisées dans cette forme de crédit, comptaient pour 14 p. cent de leurs principaux avoirs, comparativement à 4 p. cent en 1967, leur part dans l'octroi des prêts passant pendant cette période de 7 à 21 p. cent. Dans le secteur du crédit commercial, les banques à charte ont gardé une importance relativement stable depuis 1967.

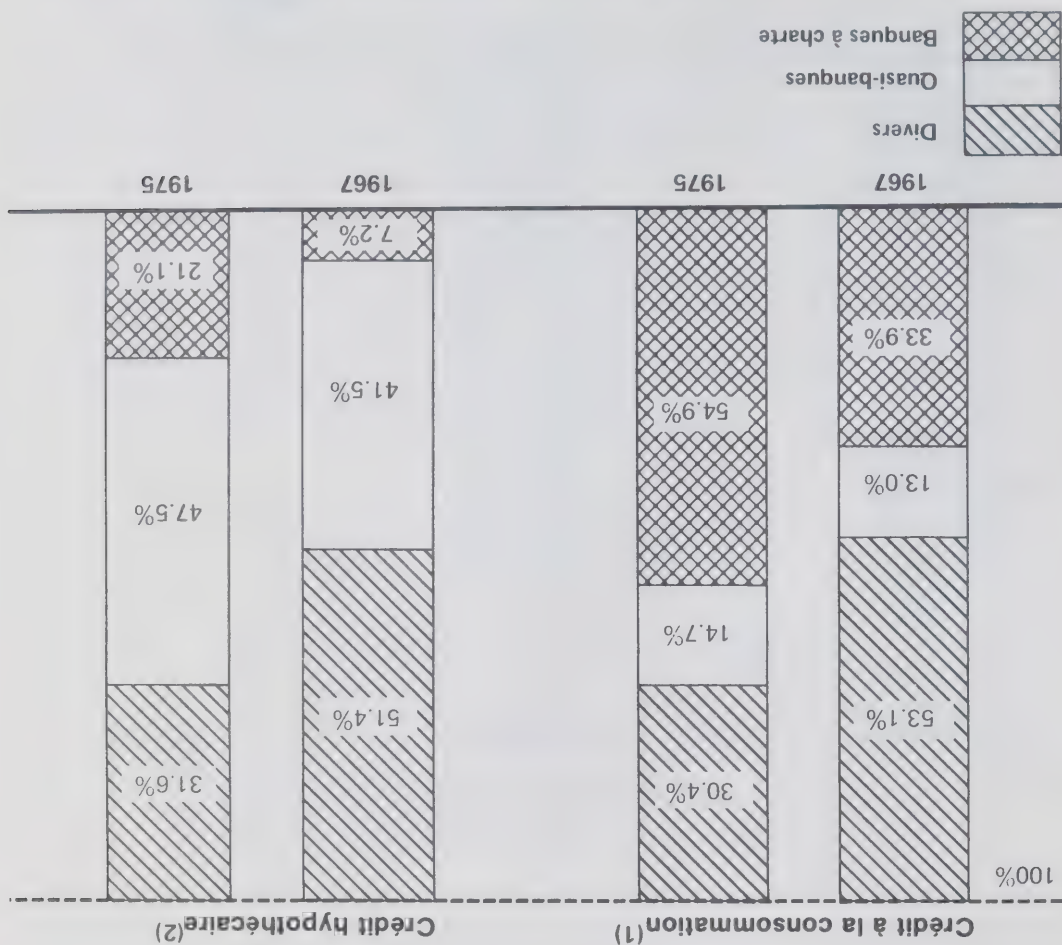


L'amélioration relative de la situation des banques depuis 1967 s'explique principalement par leur activité dans le crédit à la consommation et le prêt hypothécaire, comme l'indique le graphique III.

### Graphique III

Répartition de certains avoirs\*

entre catégories d'institutions financières



(1) La catégorie Divers regroupe ici les compagnies d'assurance-vie, les sociétés de financement des ventes et de prêts à la consommation ainsi que les détaillants. La définition des quasi-banques est la même qu'au graphique I. (2) Le crédit hypothécaire s'entend des prêts résidentiels et non résidentiels. La catégorie Divers regroupe ici les compagnies d'assurance-vie, les fonds de pension en fiducie, les sociétés de financement des ventes et de prêts à la consommation, les fiducies de placements immobiliers, les fonds mutuels, les compagnies d'assurance incendie-accidents et les courtiers en valeurs. Certains des chiffres de 1975 sont estimatifs. Dans le cas des banques à charte, on a compté les activités de leurs filiales s'occupant de crédit hypothécaire.

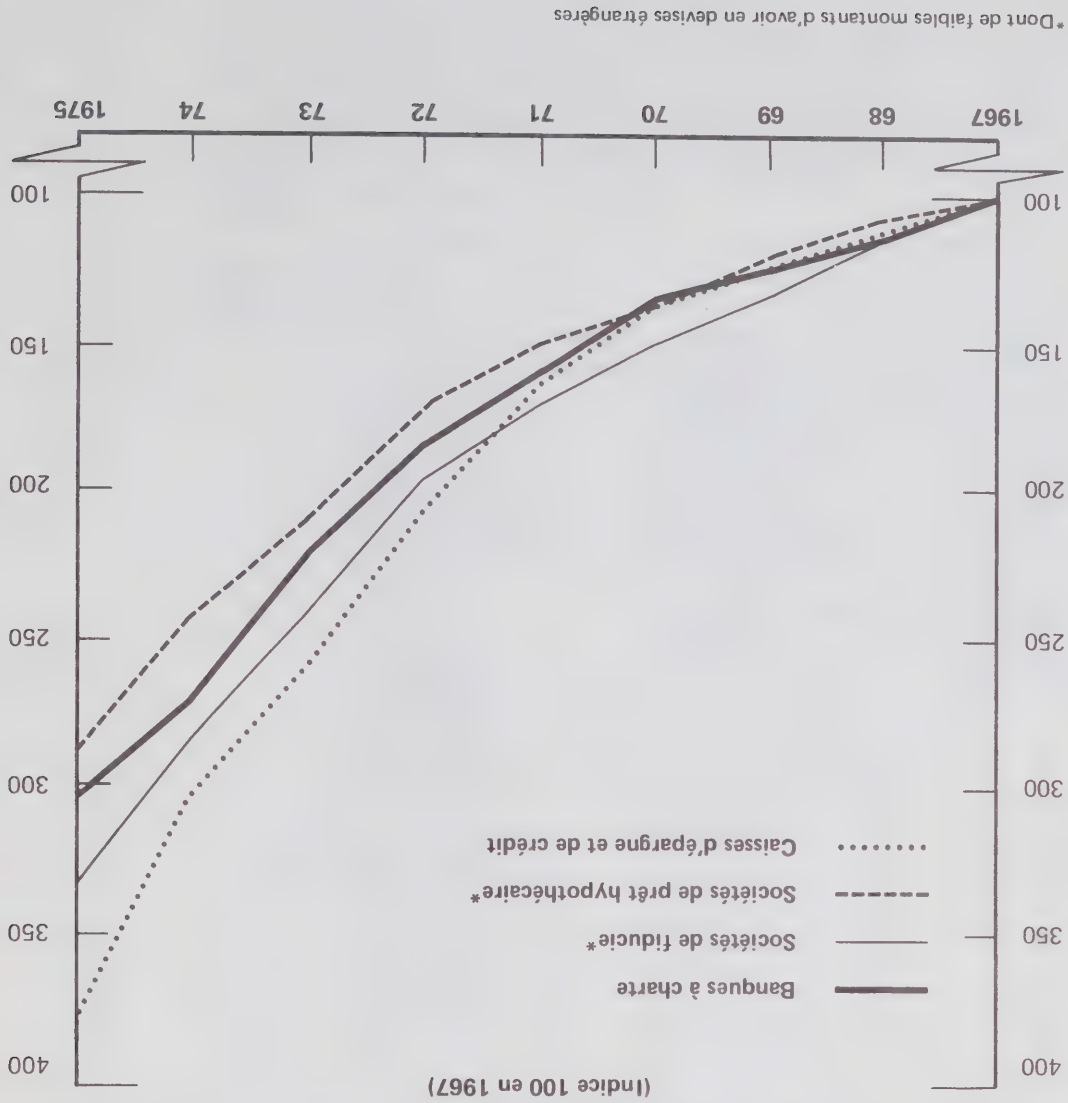
\* Moyennes des encours trimestriels

Remarque: Les pourcentages étant arrondis, leur somme n'est pas toujours égale à cent.

L'abolition, en 1967, de certaines contraintes, notamment du plafond de 6 p. cent imposé aux taux d'intérêt débiteur des banques à charte, a permis à ces dernières de se développer à un rythme comparable à celui des autres établissements de dépôt. Cela n'a pas empêché les sociétés de fiducie et les caisses d'épargne et de crédit d'accroître leurs actifs plus rapidement que les banques à charte pendant cette période, comme le révèle le graphique II, tandis que les sociétés de prêt hypothécaire progressaient plus lentement.

## Graphique II

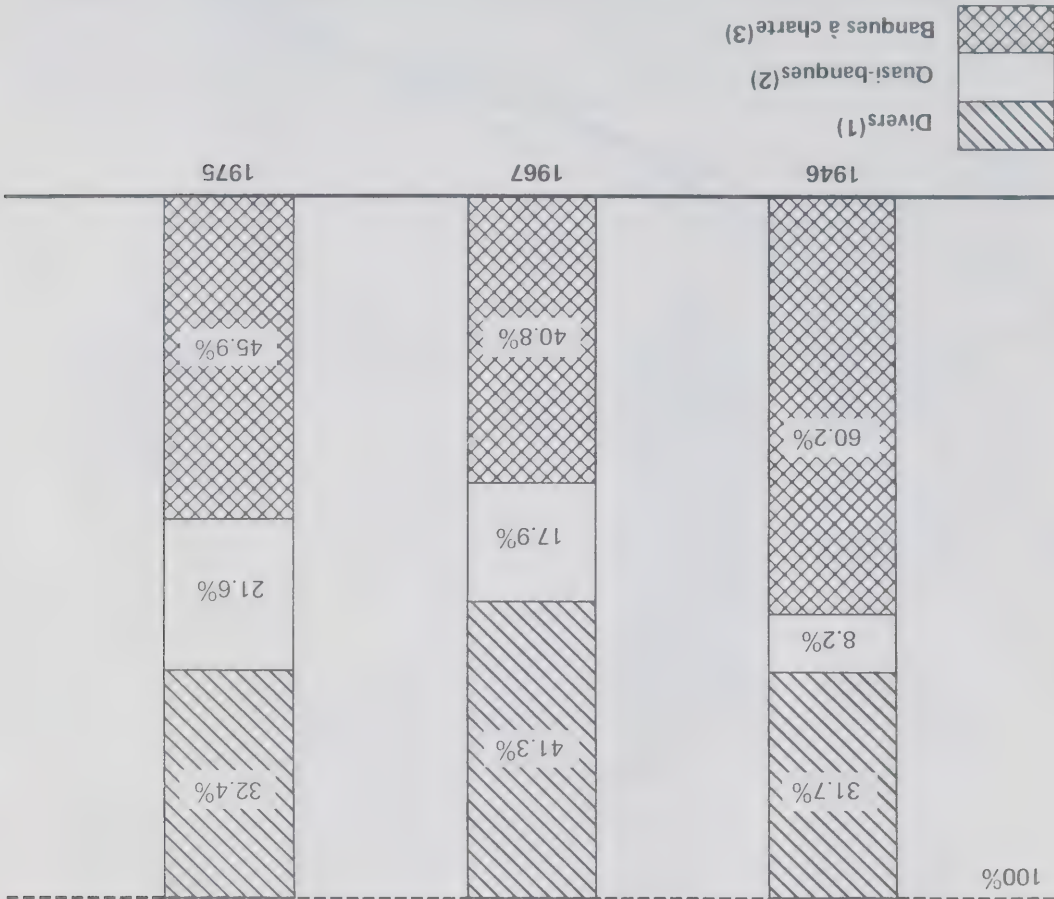
### Croissance de certaines catégories d'établissements de dépôt d'après leurs avoirs en dollars canadiens



Cette double progression s'explique notamment par une demande toujours plus forte de crédits hypothécaires et de prêts à la consommation, liés eux-mêmes à la prospérité croissante du secteur des particuliers. Ces dernières années, les banques et les quasi-banques ont bénéficié de l'accroissement du rôle d'intermédiaire financier, les épargnants préférant placer une proportion supérieure de leurs fonds dans ces établissements plutôt que directement en obligations ou en actions. Parallèlement, la progression des institutions d'épargne contractuelle, à savoir principalement les compagnies d'assurance-vie et les fonds de pension, s'est ralentie. Cette évolution est retracée au graphique I.

### Graphique I

#### Importance relative des catégories d'institutions financières au Canada



(1) La catégorie Divers regroupe les compagnies d'assurance-vie, les fonds de pension en fiducie, les sociétés de financement des ventes et de prêts à la consommation, et les institutions financières canadiennes filiales de banques étrangères. Les actifs de ces dernières institutions n'apparaissent pas en 1946 et 1967. Les avoirs des compagnies d'assurance-vie et des fonds de pension en fiducie en 1975 sont des chiffres estimatifs.

(2) La catégorie Quasi-banques regroupe les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire, les caisses d'épargne et de crédit locales et les banques d'épargne du Québec.

(3) Chiffres fondés sur les avoirs en dollars canadiens.

Remarque: Les pourcentages étant arrondis, leur somme n'est pas toujours égale à cent.



## Observations d'ordre général

### Rôle des banques à charte

En confiant aux autorités fédérales une compétence exclusive en matière de monnaie fiduciaire, de lettres de change et de billets à ordre, d'opérations bancaires, de constitution des banques — d'épargne ou autres —, ainsi que d'émission de la monnaie de papier, les Pères de la Confédération ont jeté les bases d'un système financier national. Une monnaie et des moyens de paiement communs, ainsi qu'un ensemble uniforme de règles et d'usages permettant la libre circulation des capitaux, sont essentiels à l'unité économique du pays. En effet, on ne peut avoir un bon système national s'il existe des différences de réglementation ou des incertitudes engendrées par toute une gamme de normes de solvabilité et de surveillance.

En bref, la fonction économique du système financier est de contribuer à la productivité permise par la spécialisation et les échanges, en offrant un système fondamental de paiements et des circuits par lesquels les épargnants peuvent accumuler des fonds et les mettre à la disposition de ceux qui en ont besoin pour financer la consommation ou l'investissement. La structure des banques à charte, issue d'une longue évolution, joue un rôle capital dans le fonctionnement de ce système financier à l'échelle nationale. En gros, le secteur bancaire offre un mécanisme de paiement dans tout le pays ainsi qu'avec l'étranger. Il joue un rôle important d'intermédiaire entre épargnants et investisseurs à l'échelle nationale ainsi que dans la prestation de services financiers comparables dans tout le Canada. Enfin, le secteur bancaire est essentiel à la mise en oeuvre de la politique nationale indispensable à la bonne marche monétaire et financière du pays.

### Banques et quasi-banques

Il existe de bonnes et d'impérieuses raisons de conserver aux banques à charte ce rôle national fondamental; cependant, le système financier et ses activités sont constamment élargis et renforcés par d'autres catégories d'institutions. Bon nombre de ces dernières sont plus limitées, de par leur secteur d'activité géographique ou fonctionnel, et plus spécialisées dans certains services, complétant et concurrençant les banques. On voit de plus en plus des établissements non bancaires recevoir des dépôts du public et offrir un service de paiement par transfert des fonds déposés, au moyen d'un chèque ou d'un ordre semblable. En ce qui concerne le rôle d'intermédiaire financier, on voit les banques et les autres établissements se livrer une concurrence de plus en plus vive dans la prestation de services plus variés, tant aux épargnants qu'aux emprunteurs.

L'évolution financière depuis la dernière guerre a été caractérisée par l'accroissement de l'importance relative des quasi-banques. On désigne ainsi les institutions financières qui reçoivent des dépôts du public sans être titulaires d'une charte délivrée en vertu de la Loi sur les banques; les quasi-banques regroupent principalement les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt hypothécaire, les caisses d'épargne et de crédit. De 1946 à 1975, la part des quasi-banques dans l'ensemble des avoirs en dollars canadiens des principales institutions financières est passée de 8 à 22 p. cent et leur part des avoirs des établissements de dépôt montait de 12 à 32 p. cent.

## Avant-propos

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère au Parlement fédéral une compétence exclusive sur les banques, la monnaie et les paiements au Canada. Aussi une banque ne peut-elle être constituée que par décision du Parlement d'Ottawa. Les droits et obligations des banques à charte canadiennes sont fixés par la Loi sur les banques.

La législation permettant aux banques à charte d'effectuer leurs opérations doit être renouvelée tous les dix ans. Grâce à cette stipulation de la loi, le Parlement peut, chaque décennie, revoir la législation bancaire à la lumière de l'évolution — économique ou autre — du système financier, ainsi que du rôle qu'y jouent les banques à charte. Cette révision périodique de la loi, sous tous ses aspects, a permis de la tenir à jour, donnant au Canada un système bancaire dont l'efficacité et les bons principes d'organisation sont largement reconnus.

La décennie en question se terminant le 30 juin 1977, le gouvernement doit présenter d'ici là au Parlement des projets de modification de la législation bancaire. Avant la dernière révision de la Loi sur les banques, en 1967, le gouvernement avait créé la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, présidée par feu Dana H. Porter. Publié en 1964, le rapport de la Commission Porter reste l'analyse la plus complète qui ait été faite du système, du marché et des établissements financiers au Canada, et ses principales conclusions demeurent valables.

Pour cette révision-ci de la loi, le gouvernement a voulu que le débat et la présentation de propositions visant à améliorer la législation bancaire soient le plus larges possible. En septembre 1974, le ministre des Finances invitait toutes les parties intéressées à faire connaître leur point de vue d'ici l'automne 1975. Les intéressés auraient ensuite un certain temps pour étudier les propositions gouvernementales avant qu'un projet de loi soit présenté au Parlement. Les communications reçues et les études effectuées par les fonctionnaires ont permis au gouvernement de formuler des propositions.

La date de publication de ce Livre blanc, qui présente ces propositions de caractère général, a été fixée de manière à permettre leur étude avant la présentation d'un projet de loi. Les intéressés devraient présenter leurs observations et suggestions au ministre des Finances dès que possible, de façon qu'elles puissent être étudiées à fond par le gouvernement. En outre, comme le Parlement doit examiner les mesures prévues avant l'expiration de la loi actuelle, toutes les communications doivent parvenir au Ministère d'ici le 15 octobre 1976. Le gouvernement se propose de saisir des mesures prévues les comités compétents de la Chambre des Communes et du Sénat.

41	Application aux banques de la réglementation des sociétés
41	Contexte
42	Loi sur les corporations commerciales canadiennes
42	Méthodes de financement
43	Informations financières
44	Prêts aux administrateurs
44	Nomination des vérificateurs
44	Limitation des portefeuilles d'actions bancaires
45	Capital et liquidités bancaires
46	Protection des emprunteurs et des déposants
46	Loi relative aux enquêtes sur les coalitions
48	Résumé



# Table des matières

7	Avant-propos
8	Observations d'ordre général
8	Rôle des banques à charte
8	Banques et quasi-banques
15	Etablissements affiliés à des banques étrangères
15	Concurrence entre institutions financières
17	Propositions
17	Système canadien de paiements
17	Evolution historique
18	Loi sur l'Association canadienne des paiements
20	Réserves obligatoires
21	Accès au statut de banque
21	Historique
22	Propositions
23	Banques étrangères
23	Généralités
25	Analyse
26	Objectifs
26	Propositions
28	Conditions de constitution
29	Réglementation des activités bancaires
29	Principes généraux
30	Crédit-bail financier
31	Affacturage
32	Hypothèques résidentielles
33	Informatique
34	Valeurs mobilières
36	Activités fiduciaires et quasi-fiduciaires
36	Fonds mutuels
36	REER et REEL
37	FPI et SPH
37	Gestion de portefeuille et conseils de placement
38	Participations bancaires dans les sociétés canadiennes
38	Opérations bancaires
39	Autres activités financières
40	Activités non financières
40	Garantie des crédits bancaires
41	Activités non bancaires d'intérêt social ou économique particulier







**SE DO NOT REMO  
SLIPS FROM THIS**

---

**Y OF TORONTO**

---



